

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse instituut

Krislin Kasch

LAMMUTAMISETTEKIRJUTUSE VÕIMALIKKUS KOHALIKU  
OMAAVALITSUSE INITSIIATIIVIL NING PUUDUTATUD ISIKUTE NÕUDEL

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Phd Aare Reenumägi

Tallinn 2013

## SISUKORD

TIITELLEHT .....	1
SISUKORD .....	2
SISSEJUHATUS.....	3
1. LAMMUTAMISETTEKIRJUTUS HALDUSORGANI INITSIATIIVIL.....	5
1.1. Lammutamisettekirjutuse olemus.....	5
1.2. Lammutamisettekirjutus kohaliku omavalitsuse initsiatiivil .....	9
1.2.1. Kaasus Herne 45/47 .....	9
1.2.2. Kaasus Supeluse 22 .....	11
1.2.3. Kaasus Täpiku 2 .....	13
1.2.4. Kaasus Lahemaa rahvuspark.....	16
1.2.5. Kaasus Rõdu.....	17
2. LAMMUTAMISETTEKIRJUTUSE TEGEMISE VÕIMALIKKUS	
PUUDUTATUD ISIKU NÕUDEL .....	17
2.1. Puudutatud isik lammutamisettekirjutuse tegemise nõudes .....	17
2.2. Lammutamisettekirjutuse tegemine riigivastutuse seaduse alusel .....	20
2.2.1. Kaasus Mähe-Kaasiku .....	21
2.2.2. Kaasus Alajõe saun-suvila.....	24
2.2.3. Kaasus Köleri .....	29
2.2.4. Kaasus Nõmme Sanatooriumipargi pansionaat .....	33
2.2.5. Kaasus Kollane/Tobiase .....	34
KOKKUVÕTE.....	39
DEMOLITION INJUNCTION POSSIBILITIES ON INITIATIVE	
OF LOCAL AUTHORITY AND ON 3RD PARTY REQUEST .....	41
LÜHENDID.....	43
KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU .....	44

## SISSEJUHATUS

Ehitusseaduse kohaselt peab ehitise olema projekteeritud ja ehitatud hea ehitustava ning ehitamist ja ehitusprojekti käsitlevate õigusaktide kohaselt ega või tekitada ohtu inimese elule, tervisele, varale või keskkonnale. Ehitusprojekt peab olema koostatud selliselt, et selle järgi ehitatav ehitise vastaks ehitusseaduse nõuetele ning olema koostatud detailsuses ja ulatuses, mis võimaldab ehitisluba väljastada ja selle järgi ehitada. Ehitamisel tuleb vältida ehitamise kahjulikke mõjusid naaberehitistele, ümbrusele ja teistele isikutele. Eelnevast tuleneb, et seaduslik on selline ehitise, mis ehitatakse ehitusloa ning ehitusprojekti alusel, seejuures ehitusprojekt peab vastama detailplaneeringule ning tagama ehitise vastavuse seaduse nõuetele.

Käesoleva töö eesmärgiks on läbi kaasustepraktika uurida lammutamisettekirjutuse tegemise võimalikkust abinõuna ebaseadusliku ehitustegevuse vastu. Töö keskendub ehitusseaduse § 40 lõikest 2 tulenevale volitusnormile lammutamisettekirjutuse andmiseks. Käesolevas töös uuritakse millistel eeldustel saab kohalik omavalitsus teha lammutamisettekirjutust õigusliku aluseta ehitiste lammutamiseks omal initsiatiivil ning kas ja millistel eeldustel on puudutatud isikul võimalik oma õiguste kaitseks lammutamisettekirjutuse tegemist nõuda. Lisaks uuritakse, missugust mõju võib lammutamisettekirjutuse seisukohalt avaldada Riigikohtu 2010. a praktika muutmine/ühtlustamine, mille kohaselt kaotab ehitisele kasutusloa väljastamisega ehitisluba kehtivuse ning ehitise õiguspärasust saab vaidlustada vaid ehitisele väljastatud kasutusloa vaidlustamisega.

Arvestades töö mahupiirangut, on töös ulatuslikumalt käsitlemist leidnud kaasused, mis autori arvates on olulised lammutamisettekirjutuse seisukohalt. Esimeses peatükis keskendutakse lammutamisettekirjutuse tegemise võimalikkusele haldusorgani initsiatiivil. Eraldi alajaotustes on analüüsitud autori arvates lammutamisettekirjutuse seisukohalt olulisi lahendeid. Teine peatükk keskendub puudutatud isikute võimalikule nõudele lammutamisettekirjutuseks kohustamiseks ning seaduslikele alustele ettekirjutuse nõudeks. Töö ei keskendu konkreetsetele materiaalõiguse alustele lammutamisettekirjutuse nõudes, kuid vaatleb võimalikke aluseid ja eeldusi, mis soodustavad lammutamisettekirjutuse andmist puudutatud isiku kasuks. Antud töös ei käsitleta eraldi keskkonnavalaseid lammutamisettekirjutusi ega Tehnilise Järelevalve Ameti ettekirjutusi.

Lammutamisettekirjutuse olemusest on 2008.a kirjutatud magistritöö,<sup>1</sup> kuid käesolevaks hetkeks on seadust täiendatud ning Riigikohtu praktika muutumine, mis seab piirangu volitusnormi rakendamiseks, annab alust käsitleda teemat uute asjaolude kohaselt.

Käesolevas uurimistöös on kasutatud ajaloolist, süsteemset ning kvalitatiivset meetodit. Uurimuse kirjutamisel on autor tuginenud Eesti kohtupraktikale, kehtivale seadusandlusele ning vajadusel on viidatud kehtivuse kaotanud seadusandlusele, Juridica artiklitele ja õigusteooriat käsitlevatele allikatele. Lisaks käsitletakse kohaliku omavalitsuse õigusakte seoses lammutamisettekirjutusega.

---

<sup>1</sup> S, Mikli. Lammutusettekirjutuse olemusest ja sellega seotud probleemidest Eesti õiguskorras, magistritöö. Tartu Ülikool 2008

## I LAMMUTAMISETTEKIRJUTUS HALDUSORGANI INITSIATIIVIL

### 1. Lammutamisetekirjutuse olemus

Ehitusjärelvalve teostamine oma territooriumil kuulub ehitusseaduse kohaselt kohaliku omavalitsuse pädevusse.<sup>2</sup> Alused ehitusjärelvalveks tulenevad ehitusseaduse 6. peatükist. Muuhulgas teostab kohalik omavalitsus ehitusjärelvalvet avalikus veekogus paiknevate ehitiste üle, mis on kaldaga püsivalt ühendatud.

Kohalikul omavalitsusel on võimalik ehitusjärelvalve korras teha ettekirjutus ehitise osaliseks või täielikuks lammutamiseks. Lammutamisetekirjutus on oma olemuselt omandipõhiõigust kõige intensiivsemalt riivav ehitusjärelvalve meede. Volitusnormi lammutamisetekirjutuse tegemiseks annab kohalikule omavalitsusele ehitusseaduse § 40 lg 2.

Ehitusseaduse § 40 lõike 2 kohaselt peab õigusliku aluseta ehitatud ehitise omanik sellise ehitise lammutama linna- või vallavalitsuse korraldusega tehtud ettekirjutusega määratud tähtpäevaks, viisil ja tingimustel.

Kuigi viidatud sätte sõnastus on imperatiivne, ei kohusta see kohalikku omavalitsust igal juhul lammutamisetekirjutust tegema. Nii on Tartu ringkonnakohus otsuses haldusasjas nr 3-10-1172 leidnud, et ehitusseaduse § 40 lg 2 ei kohusta kohalikku omavalitsust igal juhul ettekirjutust tegema ja likvideerimine tuleb otsustada kaalutlus- ehk diskretsiooniõiguse kohaselt.<sup>3</sup>

Lammutamisetekirjutusel, olles koormava sisuga haldusakt, võib olla toime ka kolmandate isikute suhtes – näiteks koormab lammutusetekirjutus ehitise omanikku, kuid võib olla soodustava mõjuga kolmandale isikule (näiteks naabrile), kelle õigusi ohtlik või õigusliku aluseta ehitatud ehitise riivab.<sup>4</sup>

Eesti kohtud on mitmeid kordi rõhutanud, et EhS § 40 lg 2 ei kohusta kohalikku omavalitsust ebaseadusliku ehitustegevuse korral igal juhul lammutamisetekirjutuse tegemiseks. [Ehitise lammutamise ettekirjutus on vaatamata EhS § 40 lg 2 kategoorilisele sõnastusele kaalutlusotsus.

---

<sup>2</sup> Ehitusseadus. 15.05.2002. - RT I 2002, 47, 297...02.05.2012. - RT I, 25.05.2012, 5 § 59 lg 2

<sup>3</sup> TrtRnk 22.11.2012, 3-10-1172

<sup>4</sup> Planeerimis ja ehitusseaduse eelnõu ja seletuskirja ettevalmistav tegevus. Täiendav analüüs. Justiitsministeerium, 2010, lk 241

Seega ei piisa lammutusettekirjutuse õiguspärasuse hindamiseks õigusliku aluse olemasolust, vaid kontrollida tuleb, kas lammutusettekirjutus oleks kooskõlas diskretsioonireeglitega.]<sup>5</sup>

Tallinna halduskohtu 23.10.2006 otsuses haldusasjas sedastas kohus: [EhS § 40 lg 2 ei sätesta ja planeerimis- ja ehitusseaduse § 61 lg 1 ei sätestanud kumbki sõnaselget kohaliku omavalitsuse kohustust teha lammutamisettekirjutus igal juhul. Vastasel juhul, nagu käesolevalgi, võib lammutamine sattuda vastuollu omandi kaitse põhimõttega, osutudes mõningatel juhtudel ebaproportsionaalseks abinõuks.]<sup>6</sup>

Samas on kohtute poolt kinnitamist leidnud ka seisukoht, et sätte sõnastus viitab pigem imperatiivnormile. Õigusliku aluseta ehitise likvideerimise kohta leidis Tallinna ringkonnakohus 5. jaanuaril 2006. a otsuses<sup>7</sup> haldusasjas, et EhS § 40 lõike 2 sõnastus viitab, et üldjuhul kuuluvad õigusliku aluseta ehitatud ehitised lammutamisele, kuid samas ei välistanud kohus kaalutlusõigust juhuks, kui lammutamise vastu räägivad olulised avalikud huvid.<sup>8</sup>

Lammutamisettekirjutuse andmisel teostab haldusorgan kaalutlusõigust. Haldusorgani kaalutlusõigus tähendab haldusorgani pädevust vabalt hinnata situatsiooni ning teha sellele vastav otsus. Samal ajal on haldusorgan kaalutlusõiguse teostamisel seotud rakendatava seaduse eesmärgi ja mõttega.<sup>9</sup>

Korralduse väljaandmisega ehitise lammutamiseks teostab vallavalitsus diskretsiooni, mis peab HMS § 4 kohaselt toimuma kooskõlas volituse piiride, kaalutlusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

Ühest küljest on lammutusettekirjutus kui haldusakt halduse efektiivsuse tagaja, kujutades endast ratsionaalset regulatsioonivahendit, teisest küljest kaitseb haldusakt isiku huve, kuna määrab ja piiritleb üheselt tema õigused ja kohustused.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> TlnRnK 26. juuni 2008, nr 3-06-188

<sup>6</sup> TlnHK 23.oktoober. 2006, nr 3-06-1858; Järeldust, et ehitise lammutamisettekirjutus on kaalutlusotsus, kinnitavad ka Riigikohtu seisukohad otsustes RKHKo 3-3-1-42-03 punktis 41 ja RKHKo 3-3-1-25-02 punktis 25.

<sup>7</sup> TlnRnK 5. jaanuar 2006, nr 3-04-167

<sup>8</sup> Nende huvide kaalumise peab läbi viima vastustaja.// Ringkonnakohus nõustus halduskohtu otsusega, et ehitusluba tuleb tühistada, kuid lammutamisettekirjutuse tegemiseks nagu ka halduskohus, Kefila vallavalitsust ei kohustanud.

<sup>9</sup> Merusk, K., Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontrollimine, Tallinn: Juura 1997, lk 10 ja lk 32

<sup>10</sup> [Viide 3] lk 241

Kaire Pikamäe on oma magistritöös „Kaalutusõigusest“ eristanud avatud kaalutusõigust suunatud kaalutusõigusest, millest esimene kujutab tüüpilist valiku- ja otsustuskaalutluse teostamist halduse poolt ning teine, suunatud kaalutusõigus kaalutusõiguse erivormi, mis on sarnane seotud (kaalutusõigusega tehtud) kaalutusõigusega.<sup>11</sup>

Näiteks on Saksa kohtupraktika pidanud kaalutusnormi sõnastust „Kui ehitise püstitatakse vastuolus eeskirjadega ning õiguslikku olukorda ei ole võimalik muuta teisel viisil, võib järelevalveasutus nõuda ehitise täielikku või osalist kõrvaldamist, suunatud kaalutusõiguse teostamiseks.“ Viidatud sõnastusest tulenev kaalutusõigus on avatud vaid erandjuhtumiteks ning reeglajuhtumil tuleb ebaseaduslik ehitise lammutada.<sup>12</sup>

Lammutamisettekirjutuse andmine on otseselt seotud põhiõigustega. Lammutamisettekirjutuse andmise kohustuse siduvuse kohta on Riigikohtu halduskolleegium rõhutanud, et selline kohustus ei oleks kooskõlas Põhiseaduse §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega, mille kohaselt õiguste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. [Iga ehitise, sh ka omavolilise ehitise kohustuslik likvideerimine, piirab oluliselt omandiõigust ja tekitab alati omanikule kahju. Sellise intensiivsusega õiguste piirangut nagu likvideerimist, peab pädev asutus saama põhjalikult kaaluda igal üksikjuhtumil eraldi.]<sup>13</sup>

Eelnevat kinnitas kohus ka haldusastjas nr 3-06-188, leides, et isegi kui lammutamine on sobiv ja ainuvõimalik vahend õiguspärase olukorra loomiseks, tuleb lõppkokkuvõttes hinnata lammutusettekirjutuse proportsionaalsust. Selleks tuleb omavahel kaaluda rikutud avalikke ja kaebajate huve ning ehitise omaniku omandiõigust.<sup>14</sup>

Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb Põhiseaduse §-st 11, mis on õigusriigi üks keskseid põhimõtteid ning mille aluseks on idee, et riik tohib isiku vabadussfääri üldistes huvides piirata üksnes niivõrd, kuivõrd see on möödapääsmatu. Proportsionaalsuse põhimõtte on iga riive põhiseaduspärasuse keskne kriteerium.<sup>15</sup> „Proportsionaalsus ei tähenda mitte ainult seda, et

<sup>11</sup> K, Pikamäe. Kaalutusõigus ja selle kohtulik kontroll, magistritöö 2003. Tartu Ülikool. Lk 21

<sup>12</sup> Samas, lk 22

<sup>13</sup> RKHKo 26. november 2002, 3-3-1-64-02 p 10

<sup>14</sup> TlnRnK 26. juuni 2008, 3-06-188 p 38

<sup>15</sup> Madise, Ü., jt. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, II Ptk punkt 9.1.2, sissejuhatus, PS § 11

kasutatav meede ei tohi selle adressaadile olla üleliia koormav. Proportsionaalne meede peab olema ka tõhus.<sup>16</sup>

Riigikohus on rõhutanud, et kohalik omavalitsus peab arvestama PS § 32 põhiseaduslikult kaitstud omandi vaba kasutamise põhimõttega ning ei tohi PS § 19 kohaselt võimaldada omandiõiguse teostamisel kahjustada piiramatult teiste isikute ja avalikke huve.<sup>17</sup> Kohalik omavalitsus peab arvestama naabri põhiõigustega siis, kui ta kavatseb kinnitada detailplaneeringut; halduskohus siis, kui ta peab eelnevatele tegevustele õigusliku hinnangu andma.<sup>18</sup>

Isikute põhiõigusi, mida saab PS järgi piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras - nt §-d 26, 32 ja 34 - tohib kohaliku omavalitsuse üksus piirata üksnes seadusest tuleneva volitusnormi alusel.<sup>19</sup> Kuid kui volitus põhiõiguse riiveks ei tulene seadusest üheselt ja selgelt, on tegemist põhiseadusvastase olukorraga.<sup>20</sup> Kaalutusõiguse teostamisel on haldusorgan piiratud põhiseaduslike printsiipide ja põhiõigustega.<sup>21</sup>

Lammutamisettekirjutuse täpset definitsiooni seadus ei sätesta. AtSS<sup>22</sup> § 4 lõike 1 kohaselt on ettekirjutus üks haldusakti eriliike, mistõttu kohaldub talle haldusmenetluse seaduses haldusakti kohta sätestatu. Ettekirjutuse nime all tuntakse eelkõige riikliku järelevalve raames antud haldusakte, millega järelevalvet teostav haldusorgan kohustab akti adressaati lõpetama õigusrikkumine või kõrvaldama tekitatud tagajärjed.<sup>23</sup>

Planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõu töögrupp on täiendava analüüsi koostamisel leidnud, et õiguslikud alused lammutamisettekirjutuse tegemiseks ei ole üheselt selged. Kohalik omavalitsus riskeerib lammutamisettekirjutuse tegemisel ja reaalse lammutamisprotseduuri läbiviimisel

<sup>16</sup> Allar Jõksi arvamuskirjutus "Ehitaja süüdimatus, järelevalve küündimatus", Postimees 10.05.2006, <http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/artiklid-ja-intervjuud/ehitaja-suudimatus-jarelevalve-kuundimatus> ;

<sup>17</sup> RKHKo 13. juuni 2003, 3-3-1-42-03 p 16,

<sup>18</sup> PS komm vlj PS § 19 p 5.2

<sup>19</sup> Samas [RKPJKo-d 02.11.1994, III-4/1-8/94; 10.04.2002, 3-4-1-4-02; 13.06.2005, 3-4-1-5-05; RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 26; RKPJKo 14.05.2011, 3-4-1-13-11, p 35]

<sup>20</sup> PS komm vlj. PS § 3 p 2.3.1.1.

<sup>21</sup> Merusk, K., Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontrollimine, Tallinn: Juura 1997, lk 35

<sup>22</sup> Asendustäitmise ja sunniraha seadus 09.05.2001 - RT I 2001, 50, 283 ... 27.01.2011 - RT I, 23.02.2011, 3

<sup>23</sup> Täpiku ettekirjutus-hoiatus punkt 2.5.

[https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=99378&fd=1&leht=1&q\\_sort=elex\\_akt.akt\\_vkp](https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=99378&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_vkp)



hilisema rahalise nõudega, kui kohtuvaidluse käigus selgub, et mõni lammutuse aluseks olev haldusakt on vaja tühistada.<sup>24</sup>

## **1.2 Lammutamisettekirjutus kohaliku omavalitsuse initsiatiivil**

Lammutamisettekirjutuse andmisel on kohalik omavalitsus seotud mitmete põhiseaduslike alusprintsipiidega sealhulgas seaduslikkuse, omandipõhiõiguste kaitse ning isiku põhiõiguste kaitsega kolmandate isikute rünnete eest. Mitte ainult ei ole lammutamisettekirjutus kohaliku omavalitsuse otsus, vaid sisuliselt on kohalik omavalitsus see, kes otsustab missugune põhiseaduslik printsiip prevaleerib igal üksikjuhtumil eraldi. Järgnevalt käsitletakse mõningaid kohaliku omavalitsuse initsiatiivil tehtud ettekirjutusi lammutamiseks. Uurimus vaatleb, millised on need põhjendused ja alused, mille puhul kohalik omavalitsus on leidnud kaalutusotsustusõiguse rakendamisel, et seaduse sätetega mittekooskõlas olev ehitis tuleb lammutada. Lammutamine võib seisneda nii osalises lammutamises kui ka terviku lammutamises. Alljärgnevad kaasused vaatlevad lammutamist haldusorgani initsiatiivil.

### **1.2.1 Kaasus Herne 45/47**

Tartu Linnavalitsuse 21. novembri 2012. a korraldusega nr 1313<sup>25</sup> “Ettekirjutus Herne 45 // 47 õigusliku aluseta ehitatud ehitise osaliseks lammutamiseks ja ehitusloa väljastamine” kohustati Herne 45/47 omanikku viima kinnistul asuv õigusvastane ehitis välisgabariitide (pikkus, laius, kõrgus) osas vastavusse ehitusloa väljastamise aluseks olevale ehitusprojektile hiljemalt 20. novembriks 2013. a.

Ettekirjutuse kohaselt peab õigusliku aluseta ehitatud ehitise omanik vastavalt ehitusseaduse § 40 lg 2 sellise ehitise lammutama linna- või vallavalitsuse korraldusega tehtud ettekirjutusega määratud tähtpäevaks, viisil ja tingimustel. [Kuna Herne 45 ehitis ei vasta 02.03.2012 väljastatud ehitusloa nr 572/12 aluseks olevale ehitusprojektile ega kehtivale detailplaneeringule, siis on see püstitatud õigusliku aluseta.]<sup>26</sup> Kohalik omavalitsus asus seisukohale, et ehitise püstitamisel, millega on kaldutud kõrvale ehitusloaga kinnitatud ehitusprojektist ja detailplaneeringust, on õigusliku aluseta.

---

<sup>24</sup> [Viide 3] lk 245

<sup>25</sup> <http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/web/viited/TLVK2012112101313>

<sup>26</sup> Samas võib kohtupraktikast tuua näiteid, kus kohus on pidanud tühistatud ehitusloa alusel ehitist mitteebaseaduslikuks. 7. oktoober 2010, 3-10-1172 [viidatud halduskohtu lahendile]

Linnavalitsus põhjendas ettekirjutust järgnevalt: [Kuna lammutusettekirjutus on kaalutlusotsus, peab linnavalitsus kaaluma rikutud avalikke ja kolmandate isikute huve ja ehitise omaniku omandiõigust. Riik ja omavalitsused ei tohi võimaldada omandiõiguse teostamisel kahjustada piiramatult teiste isikute ja avalikke huve (Põhiseadus § 19 lg 2 ja § 32 lg 2).] Korralduses ettekirjutuseks leidis linnavalitsus, et õigushüve, mida nimetatud ehitise püstitamisel on riivatud, on õiguskindlus, kuna on toimunud detailplaneeringu kui ühiskondliku kokkuleppe rikkumine. Linnavalitsus viitas kohaliku omavalitsuse kohustusele tagada kehtestatud planeeringute järgimine planeerimisseaduse § 4 lg 2 p 3 kohaselt ning kolmandate isikute korduva pöördumisele seoses ebaseadusliku ehitustegevusega.

Tartu Linnavalitsus jäi seisukohale, et lammutusettekirjutuse tegemine ehitise kõrguse ja ehitusaluse pinna vähendamiseks vastavalt esitatud ehitusprojektile on piisav avalike huvide ja kolmandate isikute õiguste kaitseks. Linnavalitsus mõõnis, et lammutamise nõue toob igal juhul omanikule kaasa kahju, kuid leidis, arvestades ettekirjutuses ette nähtud lammutamise ulatust ja asjaolu, et linnavalitsus ei nõua kogu õigusvastaselt püstitatud ehitise lammutamist ning nõutavas osas on lammutustööd ehituslikult lihtsamini realiseeritavad kui teiste alternatiivide puhul, ei ole lammutamisega kaasnevad kahjud ebamõistlikud ega liigselt koormavad. Linnavalitsus ettekirjutuses sedastas: [Õiguspärase olukorra taastamiseks ei ole leebemaid alternatiive.]

Käesolevast ettekirjutusest nähtub, et lammutamisena käsitleb kohalik omavalitsus ka hoone osalist lammutamist. KOV on käesoleval juhul leidnud, et *õigusliku aluseta* ehitiseks saab pidada hoonet osas, millel puudub ehitustegevuseks luba. Seega kui ehitustegevus väljub loa piiridest, on tegemist õigusliku aluseta ehitisega.

Ettekirjutusega tagab KOV sisuliselt seaduslikkust, mis on ühtlasi kohaliku omavalitsuse kohustus. Kehtestatud planeeringu järgimise tagamise kohustus tuleneb kohalikule omavalitsusele planeerimisseaduse sätetest.

Ettekirjutuses viitab kohalik omavalitsus PS 32 ja PS 19 ning õiguskindlusele. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).<sup>27</sup> Õigusselguse

---

<sup>27</sup> PS komm vlj. PS § 10 p 3.4.3 <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-10/>

põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob.<sup>28</sup>

Kuivõrd riik ja omavalitsused ei tohi võimaldada omandiõiguse teostamisel kahjustada piiramatult teiste isikute ja avalikke huve, peab riik lahendama kollisiooni vastassuunaliste kollideeruvate subjektiivsete õiguste suhtes.<sup>29</sup> KOV peab kohaldama põhiõiguste rikkumise tuvastamiseks väljaarendatud põhimõtteid, eelkõige aga proportsionaalsuse põhimõtet, kaaludes lõppastmes kollideeruvaid õigusi.<sup>30</sup>

Käesoleval juhul on kohalik omavalitsus leidnud, et lammutamisetekirjutuse tegemine, mis seisneb sisuliselt ehitise vastavusse viimises ehitusprojektiga, on õigustatud tagamaks kolmandate isikute ja avaliku huvi kaitse. Seaduslikkuse tagamise vajadust on ringkonnakohus tunnistanud ka alljärgnevas lahendis.

### **1.2.2 Kaasus Supeluse 22**

Pärnu Linnavalitsuse 26.09.2005 käskkirja nr 4 22.2-2/378 p-ga 1 otsustati anda välja ehitusluba Supeluse tn 22 asuva hoone laienduseks telgede 0 ja 5 vahel tingimusel, et vana hooneosa rekonstrueerimistöödele taotletakse ehitusluba pärast detailplaneeringu kinnitamist. Äriühingust omanik teostas ehitustöid lubatud telgedest 0-5 väljaspool. Ettekirjutusega „Supeluse 22 omavolilise ehitise likvideerimiseks“ tehti AS-le Pärna ettekirjutus lammutada omavoliliselt ilma ehitusloata ehitatud juurdeehitis Supeluse tn 22 vana hoone kolmandal korrusel arhitektuuribüroo töö korruse plaanil telgedest 0 kuni 5 väljaspool hiljemalt 21. septembriks 2006.

Ettekirjutuse adressaat esitas halduskohtule kaebuse, mille halduskohus 23.10.2006 otsusega<sup>31</sup> rahuldab ja Pärnu linnavalitsuse 21.08.2006. a korralduse ettekirjutuseks tühistas. Tallinna halduskohtu hinnangul käsitles vastustaja lammutamist sisuliselt karistusena formaalselt ebaseadusliku ehitamise ja allumatuse eest. [Halduse suunitluselt karistuslane tegevus ebaseadusliku ehitamise eest on ülemäärane (ebaproportsionaalne). Detailplaneeringu kehtestamise järel võib selguda, et kaebajale tuleks väljastada ehitusluba täpselt samasuguse

<sup>28</sup> RKHKo 15. detsember 2005, 3-4-1-16-05, p 20

<sup>29</sup> Vastassuunaliste põhiõiguste kolmikmõju korral on kaitstaval isikul õigus riigi aktiivsele sekkumisele, samaaegselt on riigil kohustus võtta tarvitusele vastavad abinõud kolmanda isiku suhtes ning kolmandal isikul eksisteerib õigus riigi mittesekkumisele

<sup>30</sup> PS komm vlj. PS §19 p 5.2

<sup>31</sup> TlnHK 23. oktoober 2006 [viidatud TlnRnK 2.aprill 2007]

ehitise püstitamiseks, mis nüüd on vaidlustatud korraldusega kästud lammutada.] Esimese astme kohus viitas EhS § 40 lg 2 mitteimperatiivsele sõnastusele.

Tallinna ringkonnakohus tuvastas oma otsuses<sup>32</sup> käesolevas vaidluses, et ehitis on nii formaalselt kui materiaalselt õigusvastane. [Lammutamiskorraldus ei ole seetõttu karistusliku, vaid korrakaitsealise iseloomuga ning selle andmise eesmärk – seaduslikkuse tagamine – on legitiimne] Kohtu hinnangul ei olnud kaebuse esitaja huvi säilitada juba püstitatud ehitise kaalukam avalikust huvist seaduslikkuse tagamiseks ja naaberkinnisasjade omanike huvidest tagada neile senine miljöo planeerimismenetluse ajaks. Kohus leidis, et vastustaja on pidanud avalikku huvi seaduslikkuse tagamiseks ülekaalukamaks ettekirjutuse adressaadi huvidest ning osundanud asjaolule, et adressaat oli õigusvastasusest teadlik, seega on osundatud avalike huvide kaalukusele.

Antud vaidluses leidis ringkonnakohus, et Riigikohtu halduskolleegiumi otsuses kohtuasjas nr 3-3-1-64-02<sup>33</sup> osundatud tuleb mõista selliselt, et lammutamisettekirjutuse asemel tuleb teha seadustamisettekirjutus, kui ehitis on materiaalselt õiguspärane ning õigusvastasuse toob kaasa üksnes ehitusloa puudumine.

Ehkki halduskohus jäi käesolevas asjas arvamusele, et tegemist on ehitise formaalse õigusvastasusega, leidis ringkonnakohus, et juurdeehitis on nii formaalselt kui materiaalselt õigusvastane. Ringkonnakohus rahuldab Pärnu linnavalitsuse apellatsioonkaebuse osaliselt, millega tühistas Tallinna Halduskohtu otsuse punktis, millega halduskohus tühistas Pärnu Linnavalitsus otsuse 722 punkti 2, mis nägi ette omavolilise juurdeehituse lammutamise.

Eelnevatest kaasustest nähtub, et kohalikul omavalitsusel on seadusest tulenev õigustus nõuda seadusest kinni pidamist. Juhul kui kohalik omavalitsus on väljastanud ehitustegevuse aluseks oleva loa, võib kohalik omavalitsus nõuda selle järgimist seadusele tuginedes. Käesoleval juhul on kohtud tuginenud EhS § 40 lg 2, mis võimaldab ettekirjutuse tegemist õigusliku aluseta ehitise lammutamiseks.

---

<sup>32</sup> TlnRnKo 2. aprill 2007, 3-06-1858

<sup>33</sup> RKHKo 26. november 2002, 3-3-1-64-02 p 15

### 1.2.3 Kaasus Täpiku 2

Tallinna Linnavolikogu 20. mai 1999 otsusega nr 114 kehtestati Pirita linnaosas Sompa tee 14 ja 14a kinnistu detailplaneering, mis määras krundi ehitusõiguse. Täpiku 2 paikneval kinnistul asunud pooleliolev elamu ületas nii mahu kui kõrguse poolest lubatud piire, oli vastuolus detailplaneeringuga ning kogu ehitustegevus omavoliline kuivõrd ehitamise alustamiseks puudus ehitusluba. Pirita Linnaosa Valitsuse 23. novembri 2000 ettekirjutusega peatati Täpiku tn 2 ehitustegevus. Omanik esitas Tallinna Säästva Arengu ja Planeerimise Ametile (TSAPA) ehitusloa saamiseks uue projekti, millega vähendati detailplaneeringus lubatud piirideni hoone mahtu ja kõrgust. 17. septembrilt 2001 väljastas TSAPA ehitusloa nr 2831.

TSAPA poolt teostatud kontrollimiste käigus ilmnes, et krundil paikneva hoone katusehari on endiselt 2 meetrit kõrgem ning hoone lõunapoolne tiib on lammutamata nagu nägi ette 17. septembri 2001 ehitusloaga nr 2831 kinnitatud projekt. Asendustäitmise ja sunniraha seaduse (AtSS) § 2 lõige 2 annab haldusorganile võimaluse sunnimenetluse käigus korduvalt rakendada ning muuta kasutatavaid sunnivahendeid. Korduvatele ettekirjutustele vaatamata hoone mahtu ja kõrgust ei vähendatud.

25. novembri 2004 ettekirjutus-hoiatusega nr 244 kohustati omanikku viima Täpiku tn 2 asuv hoone vastavusse 17.09.2001 nr 2831 kinnitatud ehitusloa projektiga ning hoiatati ettekirjutuse mittetäitmisel sunnirahaga 8000 krooni. Ettekirjutuse adressaat esitas vaide, milles leidis, et ettekirjutus ei vasta HMS § 56 lõikele 2, sest haldusakti põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus ning, et menetleja ei ole selgitanud, milliseid kohustusi on ehitise omanik rikkunud.

Tallinna Linnavalitsus põhjendas ettekirjutus-hoiatusele esitatud vaide läbivaatamise otsuses ettekirjutuse asjaolusid järgnevalt: [TSAPA koostatud ettekirjutus-hoiatuses on selgelt viidatud õigusnormidele, mis panevad isikule kohustuse teha ettekirjutuses nõutav tegu. Ettekirjutuse punktis 5 on viidatud ehitusseaduse paragrahvidele, mille alusel haldusorgan nimetatud akti koostas. EhS § 29 lg 1 punkti 3 ja § 61 lg 1 punkti 3 kohaselt peab ehitise omanik tagama ehitusprojekti kohase ehitamise. Ettekirjutus ongi tehtud seetõttu, et ehitise omanik ei ole taganud

projektikohast ehitamist, mitte sellepärast et ta ei ole lammutanud. Seega on ettekirjutuses kajastatud nii faktiline kui ka õiguslik alus.]<sup>34</sup>

Antud kaasuse juures tuleb märkida, et ehkki väljastatud ettekirjutuses tugineti ehitusseaduse § 29 lg 1 punktile 3<sup>35</sup> ja kordagi ei viidatud 40 lg-le 2 nõudis kohalik omavalitsus sisuliselt lammutamist. Vaide esitaja käsitles ettekirjutust lammutamisettekirjutusena. Ebaseaduslikule ehitisele lammutamisettekirjutust andes peab haldusorgan eriti tõsiselt kaaluma ettekirjutuse adressaadile põhjustatavat võimalikku omandipõhiõiguste riivet. Samal ajal ettekirjutusega viia ehitis kooskõlla ehitusloaga kinnitatud ehitusprojektiga teostab haldus seaduslikkuse tagamist, mis on ühtlasi kohaliku omavalitsuse kohustus. Eelnevast tuleneb, et lammutamisettekirjutuse tegemine on sisuliselt võimalik ka kohustades ettekirjutuse adressaati viima ehitis vastavusse ehitamisele esitatavate nõuetega.

Vaide läbivaatamisel jäi linnavalitsus arvamusele, et hoone lammutamise poolt- ja vastuargumente ei ole menetleja kohustatud ettekirjutuses kaaluma, kuna nende kaalumise toimus ehitusprojekti koostamisel ja kinnitamise otsustamisel (ehitusloa väljastamisel). [Arusaamatu on väita 3 aastat hiljem, et kaebaja ei nõustu lammutamise nõudega, kui ta ise tellis sellise projekti, mis seda ette nägi. Antud juhul on vaidlustatud ettekirjutus-hoiatus haldusaktiks, mis kohustab omanikku selleks, mida viimane ise on soovinud.]<sup>36</sup>

[Lähtudes eeltoodust ja ettekirjutus-hoiatuse sisust viia hoone vastavusse projektiga, on arusaamatu vaide esitaja arvamus, et ettekirjutus-hoiatusega nõutakse õigusvastaselt lammutamist, samuti tema väited proportsionaalsuse jms kohta. Hoone lõunapoolse tiiva lammutamise nõue tuleneb 17. septembri 2001 ehitusloa nr 2831 alusel kinnitatud projektist, mille tellijaks oli Täpiku tn 2 omanik ise]. Vaie TSAPA ettekirjutus-hoiatusele nr 244 viia Täpiku tn 2 asuv hoone vastavusse 17. septembri 2001 nr 2831 all kinnitatud ehitusloa projektiga jäeti rahuldamata.

---

<sup>34</sup> Tallinna Linnavalitsuse korraldus 26. jaanuar 2005 nr 136-k "Tallinna Säästva Arengu ja Planeerimise Ameti 25. novembri 2004 ettekirjutus-hoiatusele nr 244 esitatud vaide läbivaatamine"

[https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=99378&fd=1&leht=1&q\\_sort=elex\\_akt.akt\\_vkp](https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=99378&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_vkp) p 2.5

<sup>35</sup> EHS 29 lg 1 p 3 – 15.04.2004 – 31.12.2005 redaktsioon

<sup>36</sup> [https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=99378&fd=1&leht=1&q\\_sort=elex\\_akt.akt\\_vkp](https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=99378&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_vkp) p. 2.4

Õigusliku aluseta ehitise seadustamiseks taotles ettekirjutuse adressaat uue detailplaneeringu koostamise algatamist. Tallinna Linnavalitsuse 19. mai 2010 korraldusega nr 804-k<sup>37</sup> otsustati “Täpiku tn 2 kinnistu detailplaneeringu vastu võtmata jätmine” ning tunnistati kehtetuks 28. veebruari 2007 korraldus<sup>38</sup> nr 347-k „Täpiku tn 2 kinnistu detailplaneeringu koostamise algatamine”. Menetluse käigus ei selgunud asjaolusid, mis põhjendaksid kehtiva detailplaneeringu muutmist ega esitatud analüüsi, mis põhjendaksid olemasoleva ebaseadusliku ehitismahu sobivust piirkonda.

Korralduses märgiti, et hoone on mahult võrreldav pigem Pirita linnaosa ühiskondlike hoonete ja mõnede korterelamute kui piirkonna üksikelamutega ning seetõttu on hoone piirkonda sobimatu ega aita säilitada konkreetsele alale iseloomulikku väljakujunenud hoonestusviisi ja keskkonda.<sup>39</sup>

Muuhulgas märgitakse korralduses, et Täpiku tn 2 kinnistu omanikul ei ole tekkinud õiguspärasest ootust ega õiguskindlust krundil paikneva ehitise olemasoleval kujul seadustamiseks ega detailplaneeringu vastuvõtmiseks, kuna ta teadis või pidi kinnistu omandamisel teadma ehitise mittevastavusest ehitusprojektile ja kehtivale detailplaneeringule.

Ettekirjutuse adressaat esitas kohtule kaebuse Tallinna linnavalitsuse 19.05.2010.a korralduse nr 804-k tühistamiseks, millega otsustati detailplaneeringu vastu võtmata jätmine ja kohustamiseks jätkata detailplaneeringu menetlust. Tallinna halduskohtu 20.06.2011 otsusega<sup>40</sup> asjas nr 3-10-1645 jäeti kaebus rahuldamata.

Kui kohalik omavalitsus on leidnud, et õigusliku aluseta ehitis tuleb vastavusse viia seaduse nõuetega, mis võib seisneda ka lammutamises, on isiku võimalus ettekirjutust vaidlustada vähetõenäoline. Kohalik omavalitsus täidab talle seadusega pandud kohustusi s.t tagab ehitustegevuse vastavuse seaduse nõuetele. Kohalikul omavalitsusel on kohustus kaaluda kõiki põhjendatud huve ning juhul kui KOV leiab, et konkreetset juhul on oluline tagada seaduslikkust, saab otsuse kahtluse alla seada vaid küsimusega, kas kaalutusõigust on teostatud õiguspäraselt.

---

<sup>37</sup> Tallinna Linnavalitsuse 19. mai 2010 korraldusega nr 804-k “Täpiku tn 2 kinnistu detailplaneeringu vastu võtmata jätmine” [https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=117465&fd=1&leht=1&q\\_sort=elex\\_akt.akt\\_vkp](https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=117465&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_vkp)

<sup>38</sup> 28. veebruari 2007 korraldus nr 347-k „Täpiku tn 2 kinnistu detailplaneeringu koostamise algatamine” [https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=107268&fd=1&leht=1&q\\_sort=elex\\_akt.akt\\_vkp](https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=107268&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_vkp)

<sup>39</sup> Viide 35

<sup>40</sup> TlnHK 20.juuni 2011, 3-10-1645, I astme otsus jõustunud 21.07.2011

#### 1.2.4 Kaasus Lahemaa rahvuspark

Vihula vallavalitsus tegi Lahemaa rahvusparki territooriumil asuva omavolilise ehitise omanikule ettekirjutuse likvideerida ehituskeeluvööndisse, vahetult jõe kaldale ja osaliselt jõe kohale, ilma õigusliku aluseta 2006. aastal püstitatud ühekordne viilkatusega puitehitise hiljemalt 18.05.2009.

Tartu halduskohus 28. märtsi 2011 otsusega<sup>41</sup> jättis kaebuse ettekirjutuse tühistamiseks rahuldamata. Kohus sedastas, et omavoliline ehitis asub Lahemaa rahvusparki territooriumil ning tulenevalt LKS § 14 lg 1 p-st 8 ei tohi kaitseala valitseja (varasemalt Lääne-Virumaa keskkonnateenistus, käesoleval ajal Keskkonnaameti Viru regioon) nõusolekuta ehitisluba väljastada. Kohus viitas EhS § 40 lg-le 2, mille kohaselt peab õigusliku aluseta ehitatud ehitise omanik ebaseadusliku ehituse lammutama ettekirjutusega määratud tähtjaks.

Kuna Vihula vallavolikogu 14.08.2008 otsusega nr 211 otsustati mitte algetada detailplaneeringu koosseisus ehituskeeluvööndi vähendamise menetlust, sest ehituskeeluvööndi vähendamine on vastuolus kehtiva Vihula valla üldplaneeringuga, leidis kohus eelnevale tuginedes, et ehituskeeluvööndi vähendamise võimalus on välistatud, mis omakorda välistab võimaluse seadustada kinnistul asuv ebaseaduslikult püstitatud ehitis ja seda ka pärast detailplaneeringu kehtestamist. Kohus jäi seisukohale, et vaidlustatud haldusaktid [sh ettekirjutus lammutamiseks] on ammendavalt motiveeritud ning nende andmine on olnud põhjendatud, vajalik ja proportsionaalne taotletava eesmärgi suhtes.<sup>42</sup>

**Kaalutusõiguse** alusel teostatavate otsuste puhul on eriti oluline haldusakti motiveerimine viisil, millest nähtuks kaalutusõiguse teostamine. Nii leidis ringkonnakohus asjas<sup>43</sup>, et [Just haldusakti motiveering on see, mis võimaldab sellisel juhul kontrollida, kas kaalutusõigust on teostatud. Ringkonnakohus on seisukohal, et tegelikkuses ei ole vallavalitsus praegusel juhul kaalutusõigust piisavalt teostanud/.../Kohus leiab, et ettekirjutuse osas on põhjendatud nõuda, et selle põhimotiivid oleksid esitatud selgelt ning vastavuses õigusnormidega, et esineks nendevaheline loogiline seos ja nad ettekirjutuse puhul oleksid esitatud rangelt haldusaktis ja neid ei saa tuletada haldusakti väliselt.]

<sup>41</sup> TrtRnKo 28. märts 2011, 3-09-1003, lk 5

<sup>42</sup> Motiveerimiskohustuse olulisust on kohus käsitlenud põhjalikult TrtRnk 22.november .2012, 3-10-1172

<sup>43</sup> TrtRnKo 22.november 2011, 3-10-1172



### 1.2.5 Kaasus rõdu

Mustamäe linnaosa valitsuse ettekirjutusega kohustati omanikku likvideerima korteri kinniehitatud raamkonstruktsiooniga rõdu kui omavoliline ehitis. Ettekirjutuse adressaat pöördus kaebusega halduskohtusse. Tallinna halduskohus 21. jaanuari 2005. a otsusega jättis kaebuse rahuldamata.

Nimetatud asjas leidis ringkonnakohus 17. märtsil 2006. a otsuses<sup>44</sup>, et lammutamisettekirjutuse tegemisel ei ole määrav, kas ümberehituse teostas kaebaja või korteri eelmine omanik. Kohus leidis, et õigusliku aluseta ja mittenõuetekohase ehitise on kohustatud lammutama selle igakordne omanik sõltumata enda süüst<sup>45</sup>. Ringkonnakohus asus seisukohale, et vaidlusalune juurdeehitus on ehitusloa puudumise ja ehitamisele esitatavate nõuete rikkumise tõttu nii formaalselt kui ka materiaalselt ehitusõiguse vastane, seega ettekirjutus põhjendatud. Ringkonnakohus leidis, et vaidlustatud ettekirjutuse motivatsioon on puudulik, sest selles puudus viide EhS § 40 lg-le 2, kuid nõustus halduskohtuga, et kaebaja ärakuulamisõiguse rikkumine ei anna alust ettekirjutuse tühistamiseks, sest kaebaja vastuväited olid vastustajale sisuliselt teada.

Kui lammutamiseks kohustab haldusorgan omal initsiatiivil, on ettekirjutuse adressaadi võimalus ettekirjutust edukalt vaidlustada vähe tõenäoline. Ettekirjutusega teostab haldus seaduslikkuse tagamist, mis on ühtlasi kohaliku omavalitsuse kohustus.

## II. LAMMUTAMISETTEKIRJUTUSE TEGEMISE VÕIMALIKKUS PUUDUTATUD ISIKU NÕUDEL

### 2.1. Puudutatud isik lammutamisettekirjutuse tegemise nõudes

[Kohaliku omavalitsuse planeerimispädevuse vastaspoollel on puudutatud isikute põhiõigused].<sup>46</sup>

Põhiseaduse aluspõhimõtete hulka kuuluvaks võib pidada isiku põhiõigust kaitsele kolmandate isikute rünnete eest.<sup>47</sup> Kolmas isik haldusmenetluse seaduse kohaselt on isik, kelle õigusi või kohustusi haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> TlnRnKo 17. märts 2006, 3-04-164

<sup>45</sup> TlnRnKo 17. märts 2006 p 13, 3-04-164, EhS § 40 lg 2 ja § 61 lg 1 p 10

<sup>46</sup> L, Kanger. Ehitusseadustiku vajalikkusest. Ülevaade õiguslikest probleemidest kehtivas õiguses ning õiguspoliitilised järeldused

<sup>47</sup> M, Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli kirjastus, 2011

<sup>48</sup> A., Aedmaa, E Lopman., N, Parrest, I. Pilving E, Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus, 2004.

Sageli nõuavad lammutamisetekirjutuse tegemist oma õiguste rikkumise kaitseks puudutatud isikud. Kuna lammutusetekirjutus on reageeringuna õigusliku aluseta ehitisele selle ehitise omanikku kõige tõsisemalt riivav abinõu, peaks eelnevalt olema ammendunud muud võimalused kolmanda isiku õiguste kaitseks.<sup>49</sup>

Kohtud on sedastanud, et esmajoones peab tiheasustusalal asuvate naaberkinnisasjade omanike vahelised huvikonfliktid seoses ehitamisega lahendama detailplaneering.<sup>50</sup> Ka Saksa ehitusõiguse kohaselt tulenevad kolmanda isiku võimalikud naabusõigused planeeringust, alles seejärel ehitusõigusest.<sup>51</sup>

Eesti õiguskeeles mõeldakse naabusõiguste all kinnisasja omanike eraõiguslikke suhteid, mis on reguleeritud asjaõigusseaduse §-des 143-154.<sup>52</sup> Kuid õigused ja huvid, millega ehitamisel peab arvestama ei piirdu asjaõigusseaduse §-des 143 kuni 154 sätestatuga.<sup>53</sup> Planeerimisseadusest tuleneb kohaliku omavalitsuse kohustus kaasata detailplaneeringu koostamisse muuhulgas planeeritava maa-ala naaberkinnisasja omanik ning planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanik, kui tema kinnisasja kasutamistingimusi mõjutab oluliselt planeeringuga kavandatu.

Riigikohus on subjektiivsete avalike õiguste kohta leidnud, et [Kohus peab/.../õigustloovat akti tõlgendades hindama, kas selles sisalduv säte kaitseb vaid avalikke huve või ka isiku huve. Kui säte kaitseb avalike huvide kõrval ka isiku huve, tuleneb sättest isiku subjektiivne õigus nõuda sättest kinnipidamist. Seejuures tuleb arvestada nii sätte eesmärki, kui huvi kaalukust.] Seega võib isiku põhjendatud huvist välja kasvada halduskohtus kaitstav õigus, kuid ainult juhul, kui seadus kaitseb või peab kaitsma seda huvi.<sup>54</sup>

8. oktoobri 2002.a määruses rõhutas Riigikohtu halduskolleegium, et haldusmenetlusse tuleb kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata isiku õigusi.<sup>55</sup> Haldusakt piirab subjektiivset õigust, kui haldusakt keelab või välistab

<sup>49</sup> TrtRnk 22.november 2012, 3-10-1172

<sup>50</sup> TlnKHo 2. detsember 2005, 3-04-109

<sup>51</sup> M, Keller. Omanikud, naabrid ja ehitusamet- suhtekolmnurk Saksa avalikus naabusõiguses. Juridica VII/2006 Lk 474

<sup>52</sup> S, Mikli; H. Nõmm. Naabusõiguste kaitse problemaatika ja reguleerimise vajadus avalik-õiguslikust vaatepunktist lk 597. Juridica VIII/2010.

<sup>53</sup> RKHKo 26. november 2002, 3-3-1-64-02

<sup>54</sup> RKEKm 20. detsember 2001, 3-3-1-8-01 p 22

<sup>55</sup> RKHKm 8. oktoober 2002, 3-3-1-56-02

õiguse kasutamise osaliselt või täielikult, seab õiguse kasutamisele täiendavaid tingimusi või raskendab oluliselt õiguse kasutamist.<sup>56</sup>

Näiteks on Riigikohtu halduskolleegium 14. mai 2002. aasta otsuses nr 3-3-1-25-02 leidnud, et ehitusnormidest, millega reguleeritakse ehitise kõrgust, tuleneb naaberkinnisasja omaniku subjektiivne avalik õigus, kuivõrd liiga kõrge ehitis võib kahjustada korteri valgustatust ja väljavaadet korterist.<sup>57</sup>

Samas väärrib subjektiivsete õigustega seoses esile tõstmist järgmine ringkonnakohtu otsus ehitusloavaidluses. Ringkonnakohus leidis, et kehtivast õigusest ei ole tuletatav isiku õigus keskkonnanäitajate piirväärtusi mitteületavate häiringute ärahoidmiseks ning juhul kui kaebajad väidavad oma õiguste rikkumist vaate halvenemise ja valguse ning privaatsuse vähenemise tõttu, peaksid nad osutama sellise põhjendatud huvi või subjektiivse õiguse õiguslikule alusele.<sup>58</sup> Riigikohus seevastu leidis nimetatud vaidluses, et kaebajate argumendid taanduvad omandiõiguse kaitsele, [nii valguse ligipääsu, vaate kui ka kinnistute pinnaveerežiimi olulise halvenemise korral väheneks kaebajate kinnistute väärtus] ja seega tunnistas, arvestades kavandatava ehitustegevuse mahtu, mis hõlmab mh pinnase olulist tõstmist ja sisehoovi ümber kõrge müüri rajamist ning kaebajate kinnistute vahetut lähedust, kaebajate subjektiivsete õiguste rikkumist.<sup>59</sup>

Igal üksikul juhul tuleb hinnata ning selgitada, kas negatiivsete mõjude olemus ja intensiivsus on selline, millega kaasneb omandiõiguse riive, ning kas kehtivad õigusnormid ja planeeringud kaitsevad konkreetsete kaebajate omandiõigust.<sup>60</sup> Riigikohus on varem leidnud, et pelgalt miljöö ja olemasoleva keskkonna säilimine pole subjektiivsed õigused, mida isik saaks kaitsta ehitusloa tühistamise menetluses.<sup>61</sup>

Kaebeõiguse kohta leidis Tallinna ringkonnakohus asjas, et [Kuigi kaebuse esitajate kaebeõiguse aspektist on õige, et üksnes kaebajatel võimaluse puudumine oma huve avaliku planeerimismenetluse kaudu kaitsta ei välistanud kolmandale isikule ehitusloa andmist, ei tähenda see, et detailplaneeringu olemasolu ei omaks tähtsust selle ehitusloa õiguspärasuse hindamise seisukohalt. Kui ehitusloa väljaandmise kohustuslikuks eelduseks on krundi suhtes

<sup>56</sup> RKHKo 07. märts 2002, 3-3-1-9-02 p 10

<sup>57</sup> RKHKo 14. mai 2002, 3-3-1-25-02

<sup>58</sup> TlnRnK 02. november 2011, 3-10-401

<sup>59</sup> RKHKo 28. märtsist 2012 nr 3-3-1-4-12 p.5.1

<sup>60</sup> RKHKo 28. märtsist 2012 nr 3-3-1-4-12 p.5.1 Samas p 5.1

<sup>61</sup> RKHKo 24. mai 2010 nr 3-3-1-29-10 p 21 ja 31

kehtiva detailplaneeringu olemasolu, muudab juba üksnes detailplaneeringu puudumine ehitusloa väljaandmise õigusvastaseks. Kui seadus keelab detailplaneeringu puudumisel ehitusloa väljaandmise, ei ole ehitusloa andmine enam halduse kaalutluse korras otsustatav küsimus./.../Seega riivasid ehitusloast tulenevad kahjulikud mõjutused kaebuse esitajate õigusi õigusvastaselt.]<sup>62</sup> 14. märts 2007. otsuses<sup>63</sup> asjas nr 3-07-102 möönis Tallinna ringkonnakohus, et planeeringus ja muinsuskaitseala põhimääruses ettenähtud miljöö säilitamine võivad anda läheduses elavale isikule subjektiivse õiguse nõuda planeeringuga kehtestatud ehituskavast mitte kõrvale kaldumist.

Eelnevale tuginedes on ootuspärane, et tiheasustusalale ehitamisel põrkuvad naaberkinnistute omanike õigused ja huvid. Riigikohus on rõhutanud, et riik ja omavalitsused ei tohi võimaldada isikutel enda omandiõiguse teostamisel kahjustada piiramatult teiste isikute ja avalikke huve.<sup>64</sup>

Eesti Kohtupraktika ehitusvaidlustes näitab, et lisaks kohaliku omavalitsuse poolt (ehitus)järelevalve korras antavatele ettekirjutustele õigusliku aluseta ehitiste lammutamiseks, nõuavad ettekirjutuse tegemist oma õiguste väidetavale rikkumisele tuginedes ka kolmandad isikud. Ehitusseadus ning planeerimisseadus annavad küllaldaselt võimalusi normide vastu eksida.

## **2.2. Lammutamisettekirjutuse nõue riigivastutuse seaduse alusel**

Isik, kes leiab, et avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel on rikutud tema õigusi, võib riigivastutuse seaduse<sup>65</sup> alusel nõuda isiku õiguste kaitset ja taastamist ning tekitatud kahju hüvitamist. Riigivastutusnõuete funktsiooniks on isikutele avaliku võimu tegevuse eest võimalikult ulatusliku ja efektiivse õiguskaitse pakkumine ning riigivõimu tegevuse õiguspärasusele kaasa aitamine.<sup>66</sup>

EhS § 40 lg 2 sõnapaar (mõiste) *õigusliku aluseta* võib viidata nii ehitusloa puudumisele nagu see on sätte pealkirjas kui ka haldusorganite poolt praktikas õigusliku aluseta ehitiseks peetavale ehitisele vastuolu tõttu ehitusseadusega, planeerimisseadusega või muude asjakohaste seadustega.

<sup>62</sup> TlnRnK 20. oktoobri 2006, 3-04-109 p 29 ja p 34, viidatakse kaalutlusõiguse redutseerumiseni 0-ni

<sup>63</sup> TlnRnK 14 märts 2007. a otsus 3-07-102

<sup>64</sup> RKHKo 13. juuni 2003, 3-3-1-42-03 p 16 [PS § 19 lg 2 ja § 32 lg 2 kolmas lause]

<sup>65</sup> Riigivastutuse seaduse § 1 lg 1

<sup>66</sup> E, Andresen. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. Juridica 2006. Lk 160 p 1.

Riigivastutuse seaduse § 6 lg-st 1 tulenevalt võib isik nõuda haldusakti andmist või toimingu sooritamist, kui avaliku võimu kandja on kohustatud haldusakti andma või toimingu sooritama, ja see puudutab isiku õigusi. Eelnevast järeldub, et isik peab lammutamisettekirjutust taotledes suutma tõendada subjektiivsete õiguste vahetut rikkumist. RVastS § 6 lg 1 nõuet piiravad lõiked 3, 4 ja 5. Lõige 3 sätestab, et esmalt tuleb taotlus haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks esitada selleks pädevale haldusorganile. Taotluse rahuldamata või tähtaegselt läbi vaatamata jätmise korral võib isik esitada vaide haldusorganile või kaebuse halduskohtule.

Eesti kohtupraktikas ja õiguskirjanduses on riigivastutusunõuete liigitamisel kasutatud termineid „esmased õiguskaitsevahendid“ (primaarnõuded) ja „kahju hüvitamine“ (sekundaarnõuded)<sup>67</sup>. RvastS § 6 näol on tegemist esmase kohustusliku õiguskaitsevahendiga<sup>68</sup>, millest tulenevalt peab taotlusega lammutamisettekirjutuse tegemiseks pöörduma kõige pealt pädeva haldusorgani poole.

### **2.2.1. Kaasus Mähe-Kaasiku**

Kinnistu Mähe-Kaasiku tee 42 ja 48 krundi omanik alustas hoonestamist ilma ehitusluba omamata 2006. aasta sügisel. 8. detsembril 2006. a tegi Tallinna Linnaplaneerimise Amet ettekirjutuse peatada ehitusloata ehitamine. 21.01.2008 esitas naaberkinnistu [Mähe-Kaasiku tee 46 kinnistu] omanik Tallinna Linnaplaneerimise Ametile taotluse haldusakti andmiseks ja ettekirjutuse tegemiseks, millega kohustatakse lammutama Mähe-Kaasiku tee 48 kinnistul paiknev juurdepääsutee, Mähe-Kaasiku tee 42-l asuva elumaja külge ehitatud kivimüür ja Mähe-Kaasiku tee 42 ja 46 piiril asuv välisrajatis. Kinnistu nr 48 osas kehtis 11.01.2001 kehtestatud Merivälja tee 80a, 80c ja Ranniku tee 2a detailplaneering, millest nähtus, et kinnistu nr 48 suuruseks on 800 m<sup>2</sup> ja sihtotstarve 100% sotsiaalmäe. 2-korruselise maja ja grillimispaaviljon asuvad kinnistu piirile lähemal kui 5 m. Tallinna Linnaplaneerimise Ameti 15.02.2008 kirjaga nr 3-4/225 teatati kaebajale, et taotlusi ei rahuldata, kuna Mähe-Kaasiku tee 42 ja 48 kinnistute liitmiseks ja hoonestamiseks on algatatud detailplaneering ning pole teada, milline ehitusõigus tulevikus kinnistutele detailplaneeringu kehtestamisega antakse. Kaebaja taotles kohtult esialgse õiguskaitse kohaldamist ja asjas uue otsuse tegemist. [Kohtulik kontroll saab tulemuslik olla üksnes siis, kui kohtul on muuhulgas pädevus hoida juba enne kohtuasja sisulist lahendamist ära

---

<sup>67</sup> RKHKo11.03.2004, 3-3-1-8-04

<sup>68</sup> Viide 64 lk 160.

või keelata täitevvõimu selline tegevus, mille tagajärgede kõrvaldamine ei ole pärast kohtuvaidluse lõppu enam võimalik.]<sup>69</sup>

Vastustaja leidis, et kooskõlas kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguste üldpõhimõtetega ei saa olla olukorra tekitamine, kui esmalt tehakse ettekirjutus ehitusloata ehitiste lammutamiseks ning seejärel kehtestatakse detailplaneering, mis võimaldab kinnistule ligilähedase ehitusõiguse. Selline menetlus ei ole eesmärgipärane ega efektiivne ning tooks kaasa üleliigsed kulutused kinnistu omanikule.

Tallinna halduskohus nõustus oma otsuses<sup>70</sup> vastustaja ning kolmanda isiku seisukohtadega, mille kohaselt vastustaja ei keeldu lõplikult haldusakti väljaandmisest, vaid selgitab kaebajale oma seisukohta ning teavitab teda asjaolust, et soovib kaalutusotsuse ebaseaduslike ehitiste lammutamise küsimuses teha pärast Mähe-Kaasiku tee 42 ja 48 kinnistute liitmiseks ja hoonestamiseks algatatud detailplaneeringu kehtestamist. Kohus nõustus, et sellise sisuga kirja ei saa pidada haldusaktiks ei haldusmenetluse seaduse § 51 ega halduskohtumenetluse seadustiku § 4 lg 1 mõistes ning jättis kaebuse rahuldamata.

Tõmmates paralleele Supeluse 22 kaasusega, võib öelda, et seaduslikkuse tagamise otsustab kohalik omavalitsus. Ehkki kaasuste asjaolud detailplaneeringu puudumise aspektist on sarnased, nähakse ühel juhul vajadust oodata ära detailplaneeringu menetlemise tulemus, mis võib osutuda aluseks seadustada ehitustegevus. Samas on Supeluse ehitustegevuse aluseks ehitusluba siiski väljastatud, kuid sellest kaldutakse kõrvale. Nagu varem vaatlesime, on seaduslikkuse tagamine KOV õigus ja kohustus. Samas tekib õigustatud küsimus, miks sellised olukorrad ei leia sarnast käsitlust. Puudub õiguskindlus. Erinevuse kaitseks tuleb välja tuua asjaolu, et Supeluse puhul on ehitustegevuse „maht“ sisuliselt loa alusel isikule teada, ehkki eksisteerib võimalus, et seda laiendatakse. Kuid käesoleva lahendi seisukohalt on olulisemate sarnasustega Täpiku 2 kaasus, kuid sellest allpool.

Käesoleva kohtuvaidluse apellatsioonkaebuses lammutamisettekirjutuse taotluse uueks läbivaatamiseks kohustamiseks leidis Tallinna ringkonnakohus 22.detsember 2009 otsuses<sup>71</sup>, et kaebaja 21. jaanuari 2008. a taotluse lahendamiseks haldusorgani kohustamine eeldab, et TLPA

---

<sup>69</sup> K, Pikaemäe. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses. Juridica III 2006

<sup>70</sup> TlnHKo 01.12.2008, 3-08-543 p 10

<sup>71</sup> TlnRnKo 22.11.2009, 3-08-543 p 10

kirjas sisalduv menetlustoiming<sup>72</sup> on õigusvastane või et haldusorgan on kaebaja taotletud haldusakti andmise üle otsustamisega õigusvastaselt viivitanud.

Ehkki antud vaidluses olid ebaseaduslikud ehitised vastuolus nii materiaaõiguse normide kui ka menetluslike nõuetega, leidsid nii halduskohus kui ka ringkonnakohus, et vastustaja tegevust ja väidetavat tegevusetust ebaseaduslike ehitiste üle järelevalve teostamisel ei saa pidada õigusvastaseks. Vastustaja on teinud ettekirjutuse ebaseadusliku ehitustegevuse peatamiseks, määranud sunniraha, teinud hoiatuse ettekirjutuse täitmata jätmise eest.<sup>73</sup>

Tallinna ringkonnakohus leidis, et seadusest ei tule lammutamisettekirjutuse tegemiseks tähtaega, mistõttu tuli haldusorganil lähtuda HMS §-dest 4 ja 5. Kohus asus seisukohale, et vastustaja ei ole konkreetsel juhul diskretsioonivolitusi kasutanud vääralt ega valinud detailplaneeringu näol asjaolude väljaselgitamiseks ja hindamiseks ekslikku või ülemäära vahendit.<sup>74</sup>

Tallinna Linnavolikogu „Mähe-Kaasiku tee 42 ja 48 kinnistute detailplaneeringu kehtestamine Pirita linnaosas“ otsuse<sup>75</sup> seletuskirjas märgitakse, et Mähe-Kaasiku tee 42 ja 48 kinnistul asuvad ehitusloata püstitatud ehitised ei muuda iseenesest nimetatud kinnistute detailplaneeringu menetlust ega planeeringulahendust õigusvastaseks: [Tegemist on küll erandliku olukorraga, kuid detailplaneeringut koostatakse sellegipoolest kinnistule ehitusõiguse määramise eesmärgil, mitte ebaseaduslikult rajatud ehitiste seadustamiseks. Samuti ei saa nõustuda väitega, nagu lähtutaks planeeringu menetlemisel ebaseaduslikult ehitatud hoonete mahust ja asukohast. Planeeringuga on ette nähtud ümbruskonda sobiv ehitusmaht.]<sup>76</sup> Seletuskirja kohaselt arvestati väidetavalt mitmete kaebaja ettepanekutega. Välikamin koos katusealusega likvideeriti ning lammutatavana näidati elamu külge ehitatud basseiniruumi müür.

---

<sup>72</sup> Otsustus lükata lammutusnõudega ettekirjutuse tegemine edasi kuni detailplaneeringu kehtestamiseni.

<sup>73</sup> Viide 68 p 12 ja viide 69 p 16

<sup>74</sup> TlnRnKo 22.11.2009, 3-08-543 p 11

<sup>75</sup> Tallinna Linnavolikogu 02.12.2010 otsus number 294, Mähe-Kaasiku tee 42 ja 48 kinnistute detailplaneeringu kehtestamine Pirita linnaosas;

[https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=119090&fd=1&leht=1&q\\_sort=elex\\_akt.akt\\_vkp](https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=119090&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_vkp)

<sup>76</sup> Seletuskiri Tallinna Linnavolikogu otsuse „Mähe-Kaasiku tee 42 ja 48 kinnistute detailplaneeringu kehtestamine Pirita linnaosas“ juurde

[https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=119090&fd=1&leht=1&q\\_sort=elex\\_akt.akt\\_vkp](https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=119090&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_vkp) p 6

Tallinna ringkonnakohus leidis käesolevas vaidluses, et lammutusettekirjutuse taotluse lahendamise edasilükkamine detailplaneeringu kehtestamiseni ei riiva ülemääraselt kaebaja õigusi ja huve<sup>77</sup> ning jättis kaebuse rahuldamata.

Autor leiab, et ehitise nii formaalne kui materiaalne õigusvastatus ei anna kaebajale alust järeldada, et taotlus lammutamisettekirjutuseks rahuldatakse. Kuigi esmapilgul võib tunduda, et käesolev vaidlus ning eelkäsitletud Täpiku vaidlus on asjaolude poolest sarnased ning kaebuse väljavaated on seotud rikkumise kõrvaldamise taotleja isikuga (kohalik omavalitsus vs kolmas isik ja subjektiivsete õiguste rikkumine), eristab vaidlusi asjaolu, et Mähe-kaasiku ehitised olid seletuskirja kohaselt kooskõlas piirkonna varasema hoonestuse ja ehitusmahuga ning Pirita linnaosa üldplaneeringuga, kuid kinnistul Täpiku 2 paiknev hoone oli mahult võrreldav pigem Pirita linnaosa ühiskondlike hoonete ja mõnede korterelamute kui piirkonna üksikelamutega ning seetõttu piirkonda sobimatu ja vastuolus piirkonna iseloomuliku väljakujunenud hoonestusviisiga. Käesolevale seisukohale asub uurimuse autor tuginedes KOV õigusaktidele sh seletuskirjadele seoses nimetatud vaidlustega. Õiguslikult on erinev käsitus põhjendatav, samas on võimalik, et välisel vaatlusel osutuvad ehitised siiski sarnaseks.

Tuleb rõhutada, et ka Täpiku detailplaneeringu seletuskirjas viidatakse piirkonna ebaühtlasele hoonestusmahtudele, kuid leitakse siiski sarnaste mahtude analüüsile tuginedes, et ei saa leida õigustust (põhjendust) detailplaneeringule, mida koostatakse ebaseaduslikult rajatud hoone seadustamiseks, vastuvõtmiseks.

### **2.2.2. Kaasus Alajõe saun-suvila**

Vallavalitsuse 8. aprilli 2010. a otsusega jäeti rahuldamata kaebaja taotlus rikkujale ettekirjutuse tegemiseks ehitusloata ehitatud sauna lammutamiseks. Kaebaja esitas Tartu halduskohtusse kaebuse vallavalitsuse otsuse tühistamiseks ja lammutamisettekirjutuse tegemise kohustamiseks. Kaebaja leidis, et vaidlusaluse hoone puhul on tegu ebaseadusliku ehitusega, sest eelnevalt hoone ehitamiseks antud ehitusluba oli vallavalitsuse poolt kehtetuks tunnistatud, omavoliline ehitis asub 2/3 kaebaja kaasomandi osas ning kaebajal ei ole kavatsust ehitusloa taotlust esitada.

Ehitamise aluseks olnud ehitusloa tunnistas Alajõe vallavalitsus 12. septembri 2005.a korraldusega nr 133 kehtetuks. Tartu halduskohtu 7. oktoobri 2010.a otsusega jäeti kaebus

---

<sup>77</sup> Samas, p 5



rahuldamata. Tartu halduskohus leidis, et rikkuja hakkas saunahoonet ehitama õiguslikel alustel ja kaasomaniku nõusolekul ning seega on vaidlusalune ehitise on püstitatud kehtiva ehitusloa alusel ja selle ehitusloa hilisem kehtetuks tunnistamine ei muuda ehitist ebaseaduslikuks. Lisaks jäi kohus seisukohale, et kaasomaniku õigusi ei ole tegelikult kahjustatud või need kahjustused on kõrvaldatavad muude meetmetega.<sup>78</sup>

Käesolevas vaidluses otsuses<sup>79</sup> sedastas Tartu ringkonnakohus haldusakti motiveerimise olulisust kaalutlusõiguse alusel teostatavate otsuste puhul. Ringkonnakohus viitas võimalikule õiguslikule vastuolule, mis tekib kui taotlust uueks otsustamiseks lammutamisetekirjutuse tegemiseks käesolevas vaidluses ei rahuldata. Kõigepealt välistatakse lammutusetekirjutus abstraktse viitega ehitise seadustamise võimalusele, [kuid hiljem selgub, et ehitise seadustamine ei ole siiski võimalik. Samas on selleks ajaks olemas juba kehtiv ja vaidlustamatu haldusakt, millega oli välistatud ka lammutamine. Sellise olukorra lahendamine on juba märksa keerulisem, mistõttu tuleb eelistada lahendust, kus lammutusetekirjutuse taotluse saamisel kaalub haldusorgan piisavalt põhjalikult läbi nii lammutusetekirjutuse tegemise võimaluse kui alternatiivsed lahendused. Alles alternatiivsete lahenduste põhjalikul läbikaalumisel ja neile haldusaktis viitamisel võib olla kindel, et kaalumiseõigust on teostatud ning et lammutusetekirjutus on tõepoolest välistatud.]<sup>80</sup>

Kohtumenetluse käigus tunnistas vallavalitsus 25. augusti 2010 korraldusega ehitusloa kehtetuks tunnistamise korralduse kehtetuks. Tartu halduskohus tühistas 17. detsembri 2010 otsusega<sup>81</sup> vallavalitsuse 25. augusti 2010 korralduse.

Ringkonnakohus asus seisukohale, et vaidlustatud haldusakt on õigusvastane ning sellest ei nähtu piisaval määral kaalutlusõiguse teostamine alternatiivsete lahenduste osas.<sup>82</sup> Lisaks täpsustas kohus, et pärast halduskohtu otsust tühistada vallavalitsuse poolt omavolilise ehitise omanikule tehtud ettekirjutus ehitise ehitusprojektiga kooskõlla viimiseks ei muuda läbi kaalumata ja

---

<sup>78</sup> TrtHK 7. oktoober 2010, 3-10-1172; Sõnastus pärineb ringkonnakohtu lahendist viidatuna halduskohtu otsusele ja selle põhjendustele.

<sup>79</sup> TrtRnKo 22.11.2011, 3-10-1172

<sup>80</sup> TrtRnKo 22.11.2011, 3-10-1172 lk 5

<sup>81</sup> TrtHK 17. detsember 2010, 3-10-2542

<sup>82</sup> RKHKo 26. november 2003, 3-3-1-64-02 26 p 13 [Ettekirjutuse tegemisest keeldumise kui diskretsioonotsuse õiguspärasuse määrab eelkõige ära see, kas asutus on kaalumisel arvestanud vaid asjakohaseid aspekte, kas on arvestatud kõiki asjasse puutuvaid aspekte ning kas lammutamise poolt ja vastu rääkivaid argumente on väärtustatud õigesti ja kooskõlas diskretsioonivolituse eesmärgiga.]

tuvastamata asjaolude pinnalt vallavalitsuse poolt 8. aprilli 2010. a otsust<sup>83</sup> (otsust ettekirjutust mitte teha) õiguspäraseks. Ringkonnakohus rahuldab kaebuse.

Seoses kaalutlusõigusega lammutamisetekirjutuse andmiseks väärib esile toomist alljärgnev kaasus. Ettekirjutust haldusakti andmiseks taotles kolmas isik. 7. detsembri 2012.a otsuses<sup>84</sup> haldusasjas nr 3-12-1820 märgib Tartu halduskohus kohaliku omavalitsuse poolt tehtud lammutamisetekirjutuse kohta, et vaidlusaluses korralduses on haldusorgan üksnes välja toonud asjaolud ja viidanud nendele sätetele, mis on aluseks ehitusloa kehtetuks tunnistamise otsustamisel, kuid ei ole toonud välja kaalutlusi, millest nähtuks, et oleks arvestatud ehitise omanikule sellega põhjustatavaid tagajärgi või kas eksisteerib selline ilmselgelt domineeriv avalik huvi, mis kaalub üles ehitise omanikule lammutamisega põhjustatava kahju. Et ehitusloa kehtetuks tunnistamise ja lammutamisetekirjutuse näol on tegemist ehitise omaniku jaoks äärmiselt koormavate meetetega, on eelnimetatud kaalutluste puudumine oluliseks puuduseks, mis tingib haldusakti (lammutamisetekirjutuse) tühistamise.<sup>85</sup>

Kohus kontrollib kaalutlusõiguse teostamise õiguspärasust. Juhul kui kaalutlusõiguse raames ei ole tuginetud kõigile olulistele asjaoludele, tühistab kohus lammutamisetekirjutuse. Eelkäsitletud kaasuste pinnalt on võimalik jõuda seisukohale, et juhul, kui kohalik omavalitsus teostab kaalutlusõigust vastavalt oma pädevusele kõiki faktilisi asjaolusid arvesse võttes ja igakülgset arvestades, ei saa kohus sekkuda kohaliku omavalitsuse otsustuspädevusse. Viimati käsitletud kaasus, mille kohaselt kohus pidas kohaliku omavalitsuse otsust kaalutlusvigadega otsuseks ja seega tühistamisele kuuluvaks, võib saada teistsuguse (seega jaatava) lõplahendi, kui vastavad põhjendused kaalutlusotsuses esinevad. Seega, kui kohalik omavalitsus ei eksi kaalutlusõiguse teostamisel, on siiski kohalik omavalitsus see, kes määrab missugune olukord prevaleerib.

Kaalutlusõiguse olemuse olulisuse ja selle alusel antavate otsustega tekkida võiva vastassuunaliste põhiõiguste riivega kaasneb oht diskretsiooni volitusi rakendades ebaproportsionaalseks riiveks.

Kaalutlusotsuse alusel võimaliku kahju tekkimise kohta on Riigikohtu halduskolleegium leidnud 10. märtsi 2005. a otsuses asjas nr 3-3-1-77-04, et kui kaalutlusviga on viinud õigusvastase

---

<sup>83</sup> 8. Aprilli otsus, millega vallavalitsus keeldus otsustamast, kas peaks ettekirjutuse tegema või mitte.

<sup>84</sup> TrtHK 7. detsember 2012, 3-12-1820

<sup>85</sup> TrtHKO 06.12.2012, 3-12-182007.detsember.2012. 3-12-1820 p 29

haldusakti andmisele, on võimalik kaalutlusõiguse alusel antud haldusaktiga tekitatud kahju hüvitada. Kollegium märgib, et eelkõige kehtib eeltoodu põhjusliku seose tuvastamisel *conditio sine qua non* testi abil, s.t olukorras, kus kaalutlusviga on viinud õigusvastase haldusakti andmiseni.<sup>86</sup>

Praktikas nõutakse ebaseadusliku ehitustegevuse tagajärgede kõrvaldamist tihti peale staadiumis, kus ehitis on sisuliselt valmis ehitatud ning sellele on väljastatud ehitusluba, mõnel juhul isegi kasutusluba. Ehitusluba on klassikaline topeltmõjuga haldusakt, mis haldusakti adressaadile on soodustav, kuid mille õiguslik toime võib kolmandale isikule olla koormav.<sup>87</sup>

Riigivastutuse seaduse § 11 kohaselt võib kannatanu nõuda avaliku võimu kandjalt rahalise hüvitise asemel kehtetuks tunnistatud või vastavas osas muudetud haldusakti või toimingu õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist.

Riigikohus on leidnud, et põhimõtteliselt võib isik vastavalt Riigivastutuse seaduse § 11 lg-tele 1 ja 2 taotleda kohalikult omavalitsuselt ka õigusvastase ehitusloa tagajärgi kõrvaldavate haldusaktide andmist. Niisugusteks haldusaktideks võivad Riigikohtu hinnangul põhimõtteliselt olla kasutusloa kehtetuks tunnistamine ja ettekirjutuse tegemine tühistatud ehitusloa alusel ehitatud hoone (osaliseks) lammutamiseks või ümberehitamiseks. Samas märgib Riigikohus, et ehitusloa kui haldusakti tagajärgede kõrvaldamise nõue eeldab, et kaebuse esitajale ehitusloaga tekitatud kahju on suurem kui tagajärgede kõrvaldamise (s.o ehitise lammutamise) tõttu loa andjale ja kolmandatele isikutele tekkiv kahju.<sup>88</sup>

Seega, et oleks võimalik nõuda õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist, tuleb esmaste õiguskaitsevahendite korras nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist, haldusakti või toimingu andmata jätmist, haldusakti andmist või toimingu sooritamist avaliku võimu kandja poolt. Esmaste õiguskaitsevahendite eesmärgiks on õigusvastase haldustegevuse vaidlustamise abil kahju tekkimise ärahoidmine või selle kõrvaldamine, sekundaarnõudena käsitletakse kahju hüvitamist. RVastS § 7 lg1 sõnastusest tulenevalt on esmaste õiguskaitsevahendite ülesanne ennekõike õigusrikkumise kõrvaldamine, mitte aga kahju hüvitamine.<sup>89</sup> E.Andresen on leidnud

<sup>86</sup> RKHKo 10.03.2005, 3-3-1-77-04

<sup>87</sup> Maurer, H., Haldusõigus. Üldosa. Tallinn, Juura 2004. lk 139 p 50

<sup>88</sup> RKHKo 13. juuni 2003 p 41 3-3-1-42-03; riigivastutuse seaduse § 11 lg 2

<sup>89</sup> E. Andersen. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses, Juridica [Viidatud RKHKo 3-3-1-51-03 p 12; 3-3-1-8-04 p 10; ]

oma artiklis „Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses“, et Eesti kehtivas riigivastutusõiguses tuleb kahju rahalise hüvitamise nõuet ja õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõuet käsitada üheainsa kahju hüvitamise nõude ehk sekundaarse riigivastutusunõudena.<sup>90</sup>

Kaebuse perspektiivide hindamisega seondult tuleb esmalt kindlaks teha, kas ja millist kaebaja väidetavat õigust vaidlustatud haldusakt või toiming rikub. RVastS § 11 lg-st 1 tulenevalt on tagajärgede kõrvaldamise nõudel järgmised eeldused: 1) haldusorgani avalik-õiguslik tegu (tühistatud või tagasiulatuvalt muudetud haldusakt või õigusvastane toiming); 2) isiku subjektiivse õiguse rikkumine; 3) püsiv õigusvastane tagajärg; 4) põhjuslik seos haldusorgani teo õigusvastase tagajärje ja isiku subjektiivse õiguse rikkumise vahel<sup>91</sup>

Riigikohtu halduskolleegium on oma 13. juuni 2003.a otsuses rõhutanud, et ehitusloa adressaadil ei saa tekkida ehitusloa vaidlustamise tähtaja jooksul ega ka ehitusloa vaidlustamiseks algatatud kohtumenetluse vältel õiguspärast ootust ehitusloa kehtimajäämise suhtes. Õiguspärase ootuse tekkimine, mis erandina võiks välistada muidu põhjendatud tühistamiskaebuse rahuldamise, eeldab, et kaebus oleks esitatud oluliselt hiljem kui anti välja haldusakt.<sup>92</sup> [Ehitades hoone valmis enne kohtumenetluse lõppu, lõi kassaator ise riski, et valminud ehitis võidakse hiljem tunnistada õigusvastaseks.]<sup>93</sup>

Riigikohtu halduskolleegiumi 1999. a-st pärinevast lahendis asus Riigikohus vaidluses ehitusloa tühistamise võimalikkuse üle seisukohale, et [õigesti on leidnud halduskohtunik, et „kuna kaebajate õiguste rikkumise olemasolu on primaarne õigusliku hinnangu andmisel vaidlustatud haldusaktile, siis antud juhul puudub kohtul alus võtta seisukoht Nõo Vallavalitsuse korralduse nr. 520 ja ehitusloa nr10/98 seaduslikkuse suhtes“<sup>94</sup>. Kuna vaidlustatud korraldus ei riku ega saagi rikkuda kaebajate subjektiivseid õigusi, siis ei pidanud halduskohus kontrollima selle seaduslikkust.]<sup>95</sup> Seega taaskord, hoolimata sellest, kas isik nõuab haldusakti andmist või selle

<sup>90</sup> Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. E, Andresen. Lk 162

<sup>91</sup> Kohtulahendist 3-06-188 viidatud - [E. Andresen, Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses, Juridica 2006, lk 167]

<sup>92</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 13. juunist 2003 nr 3-3-1-42-03 Võru Linnavalitsuse korralduse ja ehitusloa tühistamiseks.

<sup>93</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 14.maist 2002 nr 3-3-1-25-02 p 24 Ehitusloa vastuolu detailplaneeringuga.

<sup>94</sup> Tartu Maakohtu 27. novembri 1998, 3-32/98 [viidatud RKHKm 3-3-1-23-99]

<sup>95</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 25.05.1999. a. määrus 3-3-1-23-99

kehtetuks tunnistamist, on esmaseks isiku võime näidata vahetute subjektiivsete õiguste rikkumist

Kuivõrd Eesti halduskohtukontroll on põhiolemuselt õigustekeskne, lõpetatakse menetlus, kui on tuvastatud, et isiku õigusi pole rikutud ega jätkata toimingut või haldusakti õiguspärasuse kontrolli<sup>96</sup>. Ehkki kaebuse esitamise eelduseks on subjektiivsete õiguste rikkumine, on ka kohalikul omavalitsusel kohustus haldusmenetluse läbiviimisel arvestada kolmandate isikute õigustega.

Ehitusloa andmine on diskretsiooniotsus, mille langetamisel tuleb muuhulgas arvestada naabri õigusi ja huve. Nii on Riigikohtu halduskolleegium sedastanud, et ehitusluba ei tohi anda, kui see põhjustab ebaõiglaselt suure kahju naabrile ning riik ja omavalitsused ei tohi võimaldada omandiõiguse teostamisel kahjustada piiramatult teiste isikute ja avalikke huve.<sup>97</sup>

Muuhulgas peab kohalik omavalitsus ehitusloa andmisel kontrollima, kas ehitusloaga aktsepteeritav projekt arvestab tasakaalustatult puudutatud isikute õiguste ja huvidega, samuti avalike huvidega. Üksnes ehitusloa menetlusse kaasamata jätmisele tuginedes ei saa puudutatud isik ehituse lammutamist siiski nõuda.<sup>98</sup> Ehitamist reguleerivad normid peavad tagama tulevase ehitisega külgnevate kinnisasjade omanike õiguste kaitse. Ehitusloa tühistamine võib olla aluseks täiendavate õiguskaitsevahendite rakendamisele.<sup>99</sup>

Kui täidetud haldusakt tühistatakse, aitab eelkõige haldusakti tagasitäitmine isiku õigused taastada.<sup>100</sup> Isiku põhiõiguste ja muude subjektiivsete õiguste kaitse kohustustest, avalikust huvist ressursside kokkuhoiuks ning riigivõimu õiguspärasuse teostamise põhimõttest tulenevalt peaks õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine üldjuhul kahju hüvitamisele eelnema.<sup>101</sup>

### **2.2.3. Kaasus Köleri**

Tallinna halduskohtu 2. detsembri 2005 otsusega<sup>102</sup> haldusasjas nr 3-1511/2004 tühistati ehitusluba nr 25165 Köleri 2 B-hoonet puudutavas osas ja tehti Tallinna Linnavalitsusele

<sup>96</sup> K, Relve. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades.

<sup>97</sup> RKHKo 3-3-1-64-02, 26. november 2002 p 16

<sup>98</sup> TlnRnK 16.05.2005, 2-3/1/2005 p 15

<sup>99</sup> RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02

<sup>100</sup> Viide 87, lk 163

<sup>101</sup> Samas lk 163

<sup>102</sup> TlnRnK 2. detsembri 2005 otsus haldusasjas nr 3-1511/2004

ettekirjutus haldusakti andmiseks, millega otsustatakse tühistatud ehitusloa alusel ehitatud Kõleri abi- ja õuehoone või selle osa lammutamine või ümberehitamine.

Tallinna ringkonnakohtu 20. oktoobri 2006 otsusega<sup>103</sup> haldusajal nr 3-04-109 tühistas Tallinna halduskohtu 2. detsembri 2005 otsuse osas, mis puudutas kaebusi Tallinna linnavalitsusele ettekirjutuse tegemise nõudes, tehes vastavas osas uue otsuse, millega kohustas Tallinna linnaplaneerimise ametit andma välja haldusakti, millega pandaks kohustus lammutada 21. detsembri 2000 halduskohtu otsusega ehitusloa nr 25165 tühistatud osa alusel ehitatud abi- ja õuehoone. Ringkonnakohtu leidis, et halduskohtu on oma otsuses jätnud põhjendamatult kaalumata kaebajate nõude tagajärgede kõrvaldamiseks.

Nõude esitamise õigust piirab RVastS § 11 lg 2, mille kohaselt ei ole avaliku võimu kandja kohustatud kahjulikke tagajärgi kõrvaldama juhul, kui selle kulud ületavad oluliselt rahalist hüvitist. Ringkonnakohtu leidis, et sellise nõude lahendamisel pidi halduskohtu RVastS § 11 eelviidatud sätete alusel otsustama, kas nõue on põhjendatud ja kuulub rahuldamisele. Halduskohtu nende kaebajate seda nõuet ei rahuldanud, kuid ringkonnakohtu hinnangul ei selgu kohtuotsusest, miks ei olnud see nõue põhjendatud.<sup>104</sup>

Tallinna ringkonnakohtu sedastas otsuses<sup>105</sup>: [Kaebuse esitajatel on kooskõlas RVastS § 11 lg-ga 1 õigus nõuda X B-hoone täielikku lammutamist juhul, kui on täidetud järgmised eeldused: ehitus on õigusvastane nii formaalselt kui materiaalselt, rikub kaebuse esitajate subjektiivseid avalikke õigusi ning õiguspärase olukorra taastamine ja kaebuse esitajate õiguste rikkumise kõrvaldamine ei ole taastatav ehitusloa tagajärgede kõrvaldamise muude vahenditega.] Tallinna ringkonnakohtu 20. oktoobri 2006 otsusega pandi ametile kohustus anda välja haldusakt, millega pandaks kohustus Kõleri 2 B-hoone täies ulatuses lammutada.

Tallinna linnaplaneerimise ameti 10. aprilli 2007 ettekirjutus-hoiatusega nr 529 kohustati kolmandat isikut Kõleri abi- ja õuehoone lammutamiseks vundamendini. Ettekirjutuse aluseks oli Tallinna ringkonnakohtu 20. oktoobri 2006 otsus haldusajal nr 3-04-109, millega kohustati Tallinna linnaplaneerimise ametit andma välja haldusakti 21. detsembri 2000 ehitusloa nr 25165 alusel ehitatud hoone (Kõleri tn 2 B-hoone) lammutamiseks. Ettekirjutus-hoiatus nr 529 punktis 4

---

<sup>103</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 20. oktoobri 2006 otsus haldusajal nr 3-04-109

<sup>104</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 20. oktoobri 2006 otsus haldusajal nr 3-04-109

<sup>105</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 20. oktoobri 2006 otsus haldusajal nr 3-04-109 p 40

sätetati: [Köleri tn 2 B-hoone tuleb lammutada ulatuses, milles see rikub naaberkinnistu omanike subjektiivseid õigusi/.../Kuivõrd rikkumisele kohaldatav meede peab olema muuhulgas eesmärgipärane ja proportsionaalne, siis teeb Tallinna Linnaplaneerimise Amet eeltoodud kaalutlustel Haveli Invest OÜ-le ettekirjutuse Köleri 2 B-hoone lammutamiseks kuni vundamendini.]

Ettekirjutuse adressaat, kes esitas vaide, oli huvitatud detailplaneeringu algatamisest ja läbi detailplaneeringu kehtestamise Köleri 2 B-hoone ehitusõiguse määramisest. Ettekirjutuse adressaadi arvates oli põhjust eeldada, et võimalik uus hoone on vähemalt kahekorruseline.

Tallinna linnavalitsus leidis 23. mai 2007 nr 937-k korralduses<sup>106</sup>, et ametil puudus pädevus otsustamaks Köleri 2 B-hoone lammutamise mahu üle, sest jõustunud Tallinna ringkonnakohtu 20. oktoobri 2006 otsusega haldusasjas nr 3-04-109 pandi ametile kohustus anda välja haldusakt, millega pandaks kohustus Köleri 2 B-hoone täies ulatuses lammutada. Seejuures on amet rakendanud kaalutusõigust ettekirjutus-hoiatuse nr 529 punktis 5 kehtestatud tähtaegade osas.

Eelnevast nähtub, et amet saab teha kohtuotsuse alusel üksnes seda, milleks kohus teda kohustanud on. Kohtul puudub kaalutusvõimalus alternatiivide osas, kui kohus on tuvastanud, et vaid üks halduse tegevusviis on õiguspärane Käesoleva kohtuvaidluse tulemusena lammutati Köleri abihoone täielikult.

RVastS § 11 lg 3 kohaselt võib avaliku võimu kandja, sõltumata kannatanu tahtest, kõrvaldada tagajärjed, kui rahaline hüvitis oleks oluliselt suurem tagajärgede kõrvaldamise kuludest ja isikul pole kaalukat põhjust nõuda rahalist hüvitist.

Ringkonnakohus leidis käesolevas vaidluses tagajärgede kõrvaldamise üle, et ehitise lammutamisega kaasnevate võimalike kulutuste kõrval – sh kulutused ehitise püstitamisele ja lammutamisele ning sõlmitud üürilepingutest tulenevad leppetrahvid – tuleb kulutuste võrdlemisel muuhulgas arvestada ka õigusvastase haldusakti tagajärgede kõrvaldamata jätmisega võimalikku tekitatavat kahju avalikele huvidele.<sup>107</sup> Ringkonnakohus ei pidanud tõenäoliseks, et

---

<sup>106</sup> Tallinna Linnavalitsuse 23. mai 2007 nr 937-k korraldusega

[https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=108095&fd=1&leht=1&q\\_sort=elex\\_akt.akt\\_vkp](https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=108095&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_vkp)

<sup>107</sup> TlnRnKo 20.10.2006, 3-04-109 p 41

kolmandal isikul oleks seoses õigusvastase ehitusloa väljastamisega haldusorganilt õigus nendes kulutustes seisneva kahju hüvitamist nõuda.

Riigikohtu halduskolleegium otsuses asjas nr 3-3-1-25-02 on leidnud, et ehitusloa tagajärgede kõrvaldamise kulude hulka tuleb arvata ka hüvitus, mida ehitise lammutamise korral võiks ehitise omanik nõuda linnalt seoses õigusvastase ehitusloa väljaandmisega, arvestades seejuures võimalikust kaassüüst tulenevaid piiranguid.<sup>108</sup>

Ehkki § 11 paikneb RVastS III peatükis „Kahju hüvitamine“ ja kasutatakse väljendit „hüvitamise asemel“, leidis Tallinna ringkonnakohus 26. juuni 2008 otsuses kahju hüvitamise olemuse kohta, et varalise või mittevaralise kahju tekkimine RVastS § 8 ja 9 mõttes ei ole tagajärgede kõrvaldamise nõude eelduseks. Sätte paiknemine ja sõnastus tuleneb sellest, et RVastS § 11 reguleerib ennekõike kahju rahalise hüvitamise ja tagajärgede kõrvaldamise nõude vahet, kuid nõude eeldused on RVastS § 11 lg-s 1 reguleeritud teisiti. Kohus leidis, et kahju tekkimise asemel sätestab RVastS § 11 lg 1 tagajärgede kõrvaldamise nõude eeldusena püsiva õigusvastase tagajärje olemasolu.<sup>109</sup> Antud kohtuvaidluses ei pidanud ringkonnakohus võimalikuks teha ise ettekirjutust ehitise lammutamiseks. Ringkonnakohus kohustas Tallinna linnaplaneerimise ametit otsustama vastavasisulise ettekirjutuse tegemist, muuhulgas kaaluma kõiki põhjendatud huve.

Samas on Riigikohtu halduskolleegium tagajärgede kõrvaldamise nõudega seoses leidnud, et tagajärgede kõrvaldamise nõue esitatakse haldusorgani õigusvastasele tegevusele eelnenud olukorra taastamise eesmärgil. Kuna RVastS § 11 alusel esitatud tagajärgede kõrvaldamise kaebus on käsitatav alternatiivse nõudena kahju hüvitamisele on kahju hüvitamise nõudega sarnaselt sellise kaebuse eelduseks kahju tekkimine. Isikul, kes on avaliku võimu kandja õigusvastase tegevuse tõttu kahju kandnud, on seega võimalus valida kahju hüvitamise ja tagajärgede kõrvaldamise nõude vahel, samuti võib avaliku võimu kandja ise otsustada rahalise hüvitise asemel RVastS § 11 lõikes 3 toodud tingimustel tagajärgede kõrvaldamise kasuks.<sup>110</sup>

Tartu ringkonnakohus 27. detsembri 2001. a otsuses leidis, et kaebuse esitajal on pärast ehitusloa tühistamist võimalus valida, kas vaidlustada veel ka kasutusloa väljaandmine, nõuda seadusevastaselt ehitatud korruse lammutamist, kahju hüvitamist või endise olukorra

<sup>108</sup> RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02

<sup>109</sup> TlnRnK 26. juuni 2008, 3-06-188 p 30

<sup>110</sup> RKHKm 11.10.2006, 3-3-1-71-06 p 11



taastamist.<sup>111</sup> Riigikohus kinnitas Tartu ringkonnakohtu seisukohta: [Pärast ehitise valmimist ei ole puudutatud isiku õigusi küll võimalik taastada üksnes ehitusloa tühistamisega, kuid tühistamine võib olla aluseks täiendavate õiguskaitsevahendite rakendamisele. Valminud ehitise lammutamine ei ole üldjuhul siiski mõistlik.]<sup>112</sup>

#### **2.2.4. Kaasus Nõmme Sanatooriumi pargi pansionaat**

Kaebajad palusid tühistada Tallinna linnaplaneerimise ameti poolt väljastatud ehitisluba ning kohustada TLPA-d tegema ehitatud hoone omanikule ettekirjutuse hoone lammutada. Ehitusloa järgi lubati rekonstrueerida teeninduskompleks pansionaadiks, kuid ehitusettevõtja müüs ehitatavasse hoonesse kortereid. Kaebajad leidsid, et vaidlusalune ehtis suurendab Sanatooriumi pargi ja lähikonna infrastruktuuride elukondlikku tarbimist ja piirkonna liiklusohtlikkust ning vähendab kaebajate elukvaliteeti ja kinnisvara väärtust. Tallinna üldplaneeringu kohaselt on Sanatooriumi pargi ala miljööväärtuslik hoonestuspiirkond ühiskondlike ja puhkeehitiste tarvis. Lisaks leidsid kaebajad, et pole saanud osaleda detailplaneeringu arutamisel ning mõjutada selle kaudu oma elukeskkonna kujundamist. Tallinna halduskohus 8. septembri 2006.a otsuses<sup>113</sup> nõustus kaebajatega, et rikutud on nii EhS § 24 lg-t 1 p 1<sup>114</sup> kui ka PlanS § 3 lg 2 p 1<sup>115</sup> ning tühistas ehitusloa. Kaebajate taotluse kohustada TLPA-d tegema kolmandale isikule ettekirjutust ehitatud hoone lammutamiseks jättis kohus rahuldamata. [EhS §-st 40 tulenevalt on õigusliku alusega ehitatud ehitise lammutamise ettekirjutus kohaliku omavalitsuse kaalutusotsus, mis tähendab, et kohalik omavalitsus võib probleemi lahendamisel kaaluda ka teisi, vähem äärmuslikke variante, näiteks detailplaneeringu koostamist.]<sup>116</sup>

---

<sup>111</sup> RKHKo 3-3-1-25-02 viidatud ringkonnakohtu lahendile 27. detsember 2001otsusele

<sup>112</sup> RKHKo 3-3-1-25-02 p 25

<sup>113</sup> 8. September 2006, Tallinna Halduskohtu otsus asjas nr M.S.i ja Villu Otsmanni kaebus Tallinna Linnaplaneerimise Ameti 6.07.2005.a. ehitusloa nr 11790 tühistamiseks ja ehitatud hoone lammutamiseks ettekirjutuse tegemiseks kohustamiseks

<sup>114</sup> Ehitusloa väljastamisest keeldutakse, kui ehitusprojekt ei vasta ehitusprojektile esitatavatele nõuetele, sealhulgas kehtestatud detailplaneeringule.

<sup>115</sup> Detailplaneeringu koostamine on kohustuslik linnades uute hoonete ehitusprojekti koostamise ja püstitamise aluseks

<sup>116</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 3. juuli 2007. a määrusega haldusasjas nr 3-06-188 kinnitati menetlusosaliste vaheline kompromiss ja lõpetati menetlus käesolevas haldusasjas. 3. augustil 2007 esitas SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla Riigikohtule teistmisavalduse Tallinna Ringkonnakohtu 3. juuli 2007. a määruse peale haldusasjas nr 3-06-188. Riigikohtu Halduskolleegium 18. detsember 2007 otsusega saatis asja ringkonnakohtule uueks lahendamiseks.

Tallinna ringkonnakohus kinnitas antud vaidluses 26. juuni 2008 otsuses<sup>117</sup>, et tegemist on ehitusloa materiaalse mitte pelgalt menetlusliku või vormilise õigusvastasusega. Planeeringu nõuded ehitistele ja nende kasutusotstarbele kujutavad endast sisulisi nõudeid. Kohus tuvastas, et RvastS<sup>118</sup> § 11 lg 1 eeldused on kohtuvaidluses täidetud: [Ehitisluba kuulub tühistamisele, see rikub kaebajate õigusi ja ehitisluba tekitab vaidlusaluse ehitise näol püsiva õigusvastase tagajärje.]

Kaebajate haldusakti tagasitaitmise taotluse kohta leidis ringkonnakohus, et ehkki eksisteerib alus EhS § 40 lg 2 kohaldamiseks, on lammutamisetekirjutuse tegemine kohtu poolt võimalik üksnes siis, kui kaalutusõigus on redutseerunud 0-ni. Käesolevas kohtuvaidluses leidis teise astme kohus, et kohalikul omavalitsuses on säilinud kaalutusõigus lammutamisetekirjutuse andmiseks ning kohustas kohalikku omavalitsust otsustama lammutamisetekirjutuse tegemise üle.

Kaalutusõiguse redutseerumist 0-ni tuleb tunnistada olukorras, kus ei eksisteeri enam haldusorgani tegutsemisvabadust, sest vaid üks halduse tegevusalternatiiv on õiguspärane.<sup>119</sup> Kohtud on redutseerumispõhimõttele viidanud korduvalt ning leidnud, et ehkki ebaseaduslik ehitustegevus on vastuolus materiaalõiguse normidega, ei ole see aluseks sekkuda kohaliku omavalitsuse kaalutusõigusesse nii kaua kuni eksisteerib valikuvõimalus alternatiivsete lahenduste osas.

#### **2.2.5. Kaasus Kollane/Tobiase**

Otsuses asjas nr 2-3/1/2005 leidis ringkonnakohus erinevalt halduskohtust, et ehitisluba on õigusvastane ja rikub kaebaja subjektiivseid õigusi.<sup>120</sup> Kohus tuvastas insolatsiooni nõuete rikkumise ning korterite elukeskkonna olulise halvenemise. Lammutamisetekirjutusega seoses pidas ringkonnakohus 6. mai 2005 pärinevas otsuses<sup>121</sup> võimalikuks varianti, et [Tagajärgede kõrvaldamiseks on halduskohtul võimalik tühistada kasutusluba ja teha haldusorganile ettekirjutus haldusakti andmiseks, millega otsustatakse tühistatud ehitusloa alusel ehitatud hoone või selle osa lammutamiseks või ümberehitamiseks kohustamine. Kohus ei saa kolmandaid isikuid ehitise likvideerimiseks kohustada.] Seega kinnitas kohus seisukohta, et lammutamisetekirjutuse tegemine on kohaliku omavalitsuse kaalutusotsus, kuid asus siiski

<sup>117</sup> Tallinna Ringkonnakohus 26. Juuni 2008, 3-06-188-p 31

<sup>118</sup> Riigivastutuse seadus

<sup>119</sup> K, Pikamäe. Kaalutusõigus ja selle kohtulik kontroll, magistritöö 2003. Tartu Ülikool

<sup>120</sup> TlnRnK 16.05.2005, 2-3/1/2005 p 21

<sup>121</sup> TlnRnK 16.05.2005, 2-3/1/2005

seisukohale, et valminud ehitise lammutamine pole mõistlik, ning et ehitusloaga kaebajale kaasnenu negatiivsete mõjutuste ehitise endise kõrguseni lammutamise teel kõrvaldamise kulud oleksid kohtu hinnangul oluliselt suuremad kui kaebajale tekitatud kahju.<sup>122</sup> Olles tuvastanud ehitusloa õigusvastasuse, ei pidanud kohus ehitusloa tühistamist võimalikuks. Kohus viitas vaidlusaluses ehitises korteriomandid omandanud isikute usaldusekaitse tekkimisele ning õiguspärasele ootusele, et haldusakt jääb kehtima. Lisaks tuvastas kohus, et ehitusluba on vaidlustatud pool aastat pärast selle välja andmist.

Käesolevas asjas leidis esimese astme kohus 26. oktoobri 2001 otsuses<sup>123</sup>, et ehitusloa tühistamine pärast kasutusloa andmist ei ole enam võimalik, sest kasutusloa väljastamisega kaotab ehitusluba kehtivuse ning kehtetut ehitusluba ei saa tühistada. Ringkonnakohus halduskohtuga ei nõustunud ning viitas varasematele Riigikohtu lahenditele, mille kohaselt on ehitusloa tühistamine ka pärast kasutusloa andmist võimalik.<sup>124</sup>

Küsimust, kas ehitusluba kaotab ehitisele kasutusloa väljastamisega kehtivuse, arutas Riigikohtu halduskolleegium kogu koosseisus 30.11.2010 otsuses<sup>125</sup> asjas nr 3-3-1-63-10 keskkonnainspektsiooni protestis Kõue Vallavalitsuse korralduste<sup>126</sup> tühistamiseks. Riigikohtu halduskolleegium on oma praktikas enamasti pidanud ehitusloa tühistamist pärast ehitise valmimist, sh pärast ehitisele kasutusloa andmist, võimalikuks<sup>127</sup>, kuid asus vastupidisele seisukohale 20. oktoobri 2005. a otsuses<sup>128</sup> asjas nr 3-3-1-33-05.

Riigikohtu halduskolleegium 30.11.2010 otsuses asjas nr 3-3-1-63-10 pidas vajalikuks üle vaadata senine Riigikohtu praktika antud küsimuses. Nimetatud otsuses asus Riigikohus lõplikule seisukohale, et ehitisele antud ehitusluba kehtib kuni ehitisele kasutusloa andmiseni, pärast kasutusloa andmist kaotab ehitusluba kehtivuse. Otsuse kohaselt ei ole võimalik pärast ehitisele kasutusloa andmist ehitise nõuetelevastavust vaidlustada ehitusloa peale protesti või tühistamiskaebuse esitamise teel. Samuti ei ole haldusorganil enam võimalik ehitusloa kehtetuks

---

<sup>122</sup> TlnRnK 16.05.2005, 2-3/1/2005 [lk 14]

<sup>123</sup> TlnHK 26.oktoober 2001 3-649/2001

<sup>124</sup> RKHKo 3-3-1-25-02 p 24, RKHKo 3-3-1-42-03 p 13

<sup>125</sup> RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10

<sup>126</sup> Kõue Vallavalitsuse 1. augusti 2006. A korraldus nr 145; 5. septembri 2006. a korralduse nr 156; 22. jaanuari 2008. a korralduse nr 15 tühistamiseks

<sup>127</sup> RKHKo 14. mai 2002. a otsus asjas nr 3-3-1-25-02; 13. juuni 2003. a otsus asjas nr 3-3-1-42-03; 29. septembri 2008. a otsus asjas nr 3-3-2-1-08

<sup>128</sup> RKHKo 20. oktoobri 2005. a otsus asjas nr 3-3-1-33-05

tunnistamine. Vastava põhjendatud huvi olemasolu korral on võimalik ehitusloa õigusvastasuse tuvastamise taotlemine.<sup>129</sup>

Kolleegium viitas siinkohal oma otsusele haldusasjas 3-3-1-62-03, milles kolleegium leidis, et kui kasutusloa andmisel ilmneb, et ehitusluba ei olekski tohtinud välja anda, sest ehitusprojekt ei olnud nõuete kohane, ei või kohalik omavalitsus kasutusluba väljastades seda viga tähelepanuta jätta.<sup>130</sup> Ivo Pilving on aga rõhutanud, et haldusakti siduvuse põhimõttest tulenevalt ei ole võimalik kasutusloa andmisest keelduda põhjusel, et kehtiva ehitusloaga kooskõlas olev ehitis ei vasta õigusaktidega esitatavatele nõuetele.<sup>131</sup>

Riigikohtu põhimõttelise muutuse kaasa toova otsuse kohaselt ei saa - isegi kui kasutusluba tühistatakse – kohaldada EhS § 40 lg-t 2, mis reguleerib õigusliku aluseta ehitatud ehitise lammutamist. Nimetatud sätet on Riigikohtu selgituste kohaselt võimalik kohaldada üksnes juhul, kui ehitatud on ehitusloata või ehitusluba on selle kehtivusajal tühistatud.

Riigikohus leidis, et kasutusloa tühistamise korral tuleb haldusorganil teha isikule ettekirjutus õiguspärase olukorra saavutamiseks, mis võib tähendada ka ehitise ümberehitamist või isegi lammutamist. Kohaldada saab EhS § 40 lg-t 1, mille kohaselt inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale ohtliku ehitise omanik peab ehitise kas viima vastavusse ehitisele esitatavate nõuetega või lammutama KOV korraldusega määratud tähtpäevaks, viisil ja tingimustel.

Autor leiab, et praktika ühtlustamine Riigikohtu poolt kitsendab oluliselt võimalust lammutamisettekirjutuse andmiseks. Kui ehitusloa tühistamise korral on kohalikul omavalitsusel võimalik lammutamisettekirjutuse adressaati kohustada ehitise (osaliseks) lammutamiseks EhS § 40 lg 2 kohaselt ning ehitusseadus näeb ette ehitusloa kehtetuks tunnistamisel ehitamisele eelnenud olukorra taastamise maaüksusel, siis kasutusloa puhul kasutusloa kehtetuks tunnistamise tagajärgi niisugusel kujul ehitusseaduses ei sätesta. Samal ajal välistab Riigikohus kasutusloa tühistamise korral EhS § 40 lg 2 kohaldamise. Seega ei eksisteeri võimalust kasutusloa võimaliku eduka vaidlustamise korral teha ettekirjutust lammutamiseks EhS 40 lg 2 alusel ning seadus ei näe ette tagajärgi kasutusloa tagasi täitmiseks. Jääb võimalus kasutusloa tühistamisel ebaseaduslik ehitis likvideerida ehitusseaduse ettekirjutuste paragrahvide järgi. Kuigi

<sup>129</sup> RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10 p 19

<sup>130</sup> Riigikohtu Halduskolleegiumi 10.oktoobri 2003 otsus nr 3-3-1-62-03

<sup>131</sup> I. Pilving, Haldusakti siduvus, lk 194

ehitusseaduses on eraldi normid ettekirjutuse tegemiseks, mis võimaldavad ettekirjutust ehitisele ehitusprojektiga kooskõlla viimiseks, on nimetatud sätte kohaldamine võimalik olukorras, kus on kehtiv ehitusprojekt. Kuid kui kasutusloa väljastamisega kaotab ehitusloa kehtivuse, ühes millega on kinnitatud ehitusprojekt, ja ehitusprojekt ise ilma ehitusloata regulatiivset toimet ei oma, ei oma ta ka regulatiivsust pärast kasutusloa andmist ehitusloale. Seega, et täita tagasi ülemäärases osas toime pandud ehitustegevust, oleks vaja konkreetseid volitusnorme kohalikule omavalitsusele. Kuna volitus ei saa Riigikohtu hinnangul tulla enam EhS §40 lg-st 2 ning kasutusloa kehtetuks tunnistamise tagajärgi ehitusseadus ei reguleeri (erinevalt ehitusloast), võib tekkida probleem, mil viisil on kohalikul omavalitsusel võimalik ehitise lammutamiseks kohustamine. Selleks, et teha ettekirjutust projektiga kooskõlla viimiseks peaks ehitusprojekt olema kehtiv. Kuna aga ehitusprojekt on ehitusloa osa ning omab regulatiivset toimet koostoides ehitusloaga, siis viimase kehtivuse kaotamisega ei ole ehitusprojekt enam kehtiv dokument, millele saaks tugineda võimalikus ettekirjutuses. See on küll olnud aluseks ehitustegevusele, kuid autori arvates ei saaks see enam olla alusdokumendiks tagasitäitmise nõudele ja ettekirjutusele.

Haldusmenetluses võib piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel.<sup>132</sup> Isikute põhiõigusi, mida saab PS järgi piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras - nt §-d 26, 32 ja 34 - tohib kohaliku omavalitsuse üksus piirata üksnes seadusest tuleneva volitusnormi alusel.<sup>133</sup> Kuid kui volitus põhiõiguse riiveks ei tulene seadusest üheselt ja selgelt, on tegemist põhiseadusvastase olukorraga.<sup>134</sup> Käesolev kohtupraktika muutmine lubab arvata, et kasutusloa väljastamisel ja selle edukal vaidlustamisel, mille tulemuseks on tühistatud kasutusloa, ei ole kohalikul omavalitsusel volitusnormi lammutamisettekirjutuse tegemiseks, sest Riigikohus on välistanud EhS § 40 lg 2 kasutamise.

Riigikohtu praktikat muutvas otsuses 3-3-1-63-10 asus riigikohtunik Jüri Põld kolleegiumi enamuse otsusest eriarvamusele<sup>135</sup>: [Kolleegiumi enamuse heakskiidu leidnud seisukohta järgides pole võimalik kõrvaldada kasutusloa saanud ehitist, mis ei vasta ehitusloale. Kasutusloa saanud ehitise kõrvaldamine oleks võimalik vaid sellisel juhul, kui kasutusloa saanud ehitist ei vasta üldaktidega kehtestatud nõuetele. Väheusutav, et seadusandja soovis EhS § 25 kehtestamisel

<sup>132</sup> Haldusmenetluse seadus § 3

<sup>133</sup> RKPJKo-d 02.11.1994, III-4/1-8/94; 10.04.2002, 3-4-1-4-02; 13.06.2005, 3-4-1-5-05; RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 26; RKPJKo 14.05.2011, 3-4-1-13-11, p 35

<sup>134</sup> PS kamm. vlj. PS § 3 p 2.3.1.1.

<sup>135</sup> RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10e

seda, et lammutusettekirjutust ei saa teha kasutusloa saanud ehitise suhtes, mille püstitamisel on rikutud ehitusluba.]

Eesti kohtupraktikas on küllaldaselt näiteid, kus vaidlusesemeks oleva ehitusloa alusel antakse kohtumenetluse kestel välja kasutusluba.<sup>136</sup> Autor on arvamisel, et Riigikohtu praktika muutmine kitsendab kolmanda isiku võimalust lammutamisettekirjutust nõuda, sest võib selguda, et kohalikul omavalitsusel puudub õiguslik alus niisuguse ettekirjutuse tegemiseks. Võib tekkida oht, et kohtud ei võta kasutusloa kaebust menetlusse kui perspektiivitut, sest kaebaja soovitud eesmärgi – lammutamisettekirjutust – ei ole võimalik saavutada.

Eesti õiguskirjanduses on väljendatud arvamust, et naabrusõiguste kaitse ei tohiks sõltuda reageerimiskiirusest ja menetlustähtaegade järgimisest, vaid teatud juhtudel oleks vaja tunnustada eraldiseisvate õigustena.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> TlnHK 10.06.2009, 3-04-382

<sup>137</sup> Mikli; S., Nõmm, H., Naabrusõiguste kaitse problemaatika ja reguleerimise vajadus avalik-õiguslikust vaatepunktist., Juridica VIII 2010. Lk 600 p 3.3 S, Mikli; H, Nõmm

## KOKKUVÕTE

Käesoleva uurimuse eesmärgiks oli uurida, missugustel juhtudel ja alustel nõuab kohalik omavalitsus lammutamisettekirjutuse tegemist ja millised on puudutatud isiku võimalused lammutamisettekirjutuseks kohustamise nõudes. Töö esimese osa ülesandeks oli ülevaate andmine autori arvates olulistest kaasustest, kus kohaliku omavalitsuse initsiatiivil on tehtud lammutamisettekirjutus. Käesoleva töö teine peatükk andis ülevaate autori arvates olulistest kaasustest lammutamisettekirjutuse kohustamiseks kolmanda isiku nõudel.

Lammutamisettekirjutuse tegemist on kohalik omavalitsus põhjendanud seaduslikkuse tagamisega, ehitusprojekti kohase ehitamise tagamisega, ebaseadusliku ehitise seadustamise võimaluse puudumisega ning sellega, et õiguspärase olukorra taastamiseks ei ole leebemaid alternatiive. Autor on arvamisel, et olenemata kohaliku omavalitsuse kaalutlustest ja põhjendustest jääb kohaliku omavalitsuse initsiatiivil tehtud lammutamisettekirjutus valdavalt kehtima ka pärast ettekirjutuse kohtulikku kontrolli.

Käesolev uurimus lubab järeldada, et puudutatud isikute initsiatiivil lammutamisettekirjutuse nõudega oma õiguste kaitse saavutamine ei ole valdavalt võimalikuks osutunud. Kaasuste faktiliste asjaolude sarnasusele vaatamata, on kohus seotud kohaliku omavalitsuse poolt teostatud diskretsiooniõigusega. Võrreldes kaasuste asjaolusid detailplaneeringu puudumise aspektist, nähakse ühel juhul vajadust oodata ära detailplaneeringu menetlemise tulemus, teisel juhul on peetud oluliseks lammutamist olenemata detailplaneeringu menetlemisest. Puudutatud isiku eduvõimalus lammutamisettekirjutuse taotluse rahuldamiseks ei ole ka siis kindel, kui ehitis mille lammutamist taotletakse on nii formaalselt kui materiaalselt õigusvastane s.t ehitisel puudub ehitisluba ja ehitis on vastuolus ühtlasi materiaalõiguse normidega. Kohtud tunnistavad KOV-de otsustust, kui see on põhistatav materiaalõiguse normidega ja teostatud kaalutusõiguse kohaselt. Kohtupraktika näitab, et õigustus lammutamise poolt- ja vastuargumentideks on põhistatav seadusandlusele tuginedes mõlemat pidi. Seega on kohalik omavalitsus esmalt see, kes otsustab missugune printsiip prevaleerib konkreetsetes juhtumil.

Korraldus ehitusloa kehtetuks tunnistamiseks ja lammutamisettekirjutuse tegemiseks on kaalutusõiguse alusel langetatav otsustus, mille kohtuliku kontrollimise võimalused on piiratud. Halduskohus saab kontrollida üksnes seda, kas lammutamisettekirjutuse õiguspärasuse eeldused on täidetud ning diskretsiooni piirid, eesmärk ja õiguse üldtunnustatud põhimõtted järgitud. Kui

lammutamiseks kohustab haldusorgan omal initsiatiivil, on ettekirjutuse adressaadi võimalus ettekirjutust edukalt vaidlustada vähe tõenäoline. Kohtud on lammutamisettekirjutuse tegemise võimalikkusega seoses leidnud, et ehkki olukorras, kus eksisteerib alus EhS § 40 lg 2 kohaldamiseks, on lammutamisettekirjutuse tegemine kohtu poolt võimalik vaid juhul, kui kaalutusõigus on redutseerunud 0-ni. Praktikas on see väljendamist leidnud harva. Kohtud on sedastanud, et võimalik on üksnes haldusorgani kohustamine lammutamisettekirjutuse andmise otsustamiseks, kohaliku omavalitsuse kaalutusõigus säilib.

Autor järeldeb, et lammutamisettekirjutuse tegemine puudutatud isiku kasuks on ebaseadusliku ehitise korral Eesti õiguspraktikas liiga piiratud. Autor on arvamisel, et lammutamisettekirjutuse tegemine kohtu poolt detailplaneeringut ületavate ehitusmahtude puhul on ainuvõimalik, sest kohaliku omavalitsuse diskretsiooniõigus on redutseerunud nullini, kuivõrd kohalikul omavalitsusel on planeerimisseadusest (PlanS § 4 lg 2p 3) tulenevalt kohustus tagada kehtestatud detailplaneeringu järgimine. Teistsuguse käsitlese kohaselt kaaluks kohalik omavalitsus, kas täita seadusega talle pandud kohustust või mitte.

Autori arvates väärib eraldi esiletoomist hiljutine Riigikohtu praktika muutus, mille kohaselt ehitusluba kaotab kasutusloa väljastamisega kehtivuse. Riigikohus asub seisukohale, et EhS § 40 lg 2 on võimalik kohaldada üksnes, kui ehitatud on ehitusloata või ehitusluba on selle kehtivusajal tühistatud. Riigikohtu praktika ühtlustamise järgselt saab ehitise, millele on antud kasutusluba, õiguspärasust vaidlustada kaebusega ehitise kasutusloa tühistamiseks. Kasutusloa tühistamise korral tuleb haldusorganil teha isikule ettekirjutus õiguspärase olukorra saavutamiseks, mis võib Riigikohtu hinnangul tähendada ka ehitise ümberehitamist või isegi lammutamist. Autori arvates piirab uus õiguspraktika ehitise õiguspärasuse vaidlustamise võimalust veelgi. Kuna ehitusprojekt on ehitusloa osa ning omab regulatiivset toimet koostoimes ehitusloaga, siis viimase kehtivuse kaotamisega ei ole ehitusprojekt enam niisugune kehtiv dokument, millele saaks tugineda ettekirjutuse tegemisel. Eesti kohtupraktika lammutamisettekirjutuse suhtes näitab, et lammutamisettekirjutusi tehakse praktikas harva. Käesolevast uurimusest nähtub, et tegelikult on rikutud õiguste kaitse saavutamine lammutamisettekirjutusega keeruline.

Autori arvates loob kohaliku omavalitsuse suhteliselt piiramatu diskretsiooniõigus aluse diskretsioonivigadele, millest tulenevalt isikute subjektiivsed õigused võivad jäädagi kaitseta.



## DEMOLITION INJUNCTION POSSIBILITIES ON INITIATIVE OF LOCAL AUTHORITY AND ON 3<sup>RD</sup> PARTY REQUEST.

According to Building Act Para. 59, sec.2 constructional oversight is in competence of local authority. This study is about demolition injunction possibilities for buildings without the legal basis. Demolition injunction is the most severe interference to property fundamental rights of construction oversight. Building Act Para. 40, sec.2 gives local authority provision empowering to make demolition injunction. In spite of provision being imperative, it does not mean that local authority makes demolition injunction in any case, as proven by practice of court of law. Definition without the legal basis has been interpreted contrarily by the court of law. Has been established that building with building permit but deviation in building design documentation is without legal basis, but on the other hand building with repealed building permit is not without legal basis.

In the broad functional meaning local authority exercises his power on resolving local issues within local government autonomy. Constitution Para.3, sec.1, settles that “The powers of state shall be exercised solely pursuant to the Constitution and laws which are in conformity therewith...” . This legality principal extends to local authority units as well, i.e. on exercising its power local authority has to pursue Constitution and state law and as well as its own administrative legal acts. The legal priority principal demands that legal act with lower legal force conforms to legal act with higher legal force.

Administrative order for revocation of building permit and/or demolition injunction is based on discretionary power; possibilities of verifying the same in judicial proceeding are limited. Administrative court is not in the position to exercise the power of assessment instead of local authority what is in competence of local government. Administrative court can only verify whether demolition injunction’s legality assumptions are fulfilled and discretionary power limits, goal and generally accepted law principals observed. In case the demolition injunction is made on local authority initiative it is uncertain that the addressee is able to dispute conjunction successfully. With this conjunction local authority ensures legality, what is the responsibility of local authority.

On possibilities of making demolition injunction Administrative courts have ruled that, although there is a ground to apply Building Act Para.40, sec.2, court can make administrative order to demolish only in case the discretionary power has reduced to zero. It is uncommon in practice. Courts have ruled that it is possible to require local authority to determine about the issuance of demolition injunction i.e. local authority discretionary power remains.

Frequently 3<sup>rd</sup> parties claim issuance of demolition injunction in the protection of violation of their rights. Administrative courts have ruled, that in situation where the building is illegitimate in both: formal and

substantive right, i.e. there is no building permit and the building is in conflict with substantive rights itself, it does not give guarantee to 3<sup>rd</sup> party, that their request of issuance of demolition injunction will be made in their favor. To obligate to demolish in situation where the building is unlawful in formal way only is in conflict with proportional principal. It has been found that Building Act Para.40, sec.2 by nature regulates demolition injunction addressee obligations.

In issuance of demolition injunction the local authority is bound to several fundamental principles of Constitution; including legality, protection of property fundamental rights, and protection of person's fundamental rights. Demolition injunction is not a local authority order only, but essentially local authority is the one who decides which constitutional principal prevails on each and every case.

Author's opinion is that issuance of demolition injunction in case of unlawful building in Estonian legal practice is too limited. Neighbor's rights ensured in procedure of detailed spatial plan might leave unprotected if local authority has issued building permit being in conflict with existing detailed spatial plan and increase merits of construction volume. While local authority has to weigh all reasonable interests.

Demolition injunction can be requested on the ground of State Liability Act as well. State Liability Act allows to claim as issuance of administrative act as well as elimination of consequences. Elimination of consequences based on State Liability Act requires that previously issued administrative act – building permit [occupancy permit] have to be repealed beforehand. The ability of applicant to express violation of his/her subjective rights is assumption for repealing unlawful administrative act as well for demolition injunction based on Para. 6, of State Liability Act.

In author's opinion it is essential to express Supreme Court late practice whereas with issuance of occupancy permit the building permit decease. It substantially limits possibilities to claim demolition injunction on initiative of local authority as well as on 3<sup>rd</sup> party request.

## LÜHENDID

### **Õigusaktide ja kohtulahendite lühendeid**

k – korraldus

m – määrus

o – otsus

### **Riigikohtu lahendite lühendid**

RKÜK – Riigikohtu üldkogu

RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

RKKK – Riigikohtu kriminaalkolleegium

RKTK – Riigikohtu tsiviilkolleegium

RKEK – Riigikohtu erikogu

### **Esimese ja teise astme kohtute lahendite lühendid**

TlnRnK – Tallinna Ringkonnakohus

TrtRnk – Tartu Ringkonnakohus

TlnHK – Tallinna Halduskohus

TrtHK – Tartu Halduskohus

## KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

### Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus, 2004.
2. Andresen, E., Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses, - Juridica 2006
3. Ernits, M., Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. – Tartu Ülikooli Kirjastus 2011
4. Ikkonen, K., Omandi põhiõigus ja selle piirid. - Juridica 2006
5. Keller, M., Omanikud, naabrid ja ehitusamet- suhtekolmnurk Saksa avalikus naabrusõiguses. - Juridica VII/2006
6. Madise, Ü., jt. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-10/>
7. Maurer, H., Haldusõigus. Üldosa. Tallinn, Juura 2004
8. Merusk, K., Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontrollimine, Tallinn: Juura 1997
9. Mikli, S., Nõmm, H., Naabrusõiguste kaitse problemaatika ja reguleerimise vajadus avalik-õiguslikust vaatepunktist. lk 597. - Juridica VIII 2010.
10. Pikamäe, K., Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses. – Juridica III 2006
11. Pikamäe, K., Kaalutusõigus ja selle kohtulik kontroll, magistritöö 2003. Tartu Ülikool.
12. Pilving, I., Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Taru Ülikool, 2006
13. Relve, K., Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades. Juridica I.2004

### Kasutatud normatiivmaterjalid

14. Ehitusseadus. 15.05.2002. - RT I 2002, 47, 297...02.05.2012. - RT I, 25.05.2012, 5
15. Haldusmenetluse seadus. 06.06.2001. - 27.01.2011. - RT I, 23.02.2011, 3
16. Halduskohtumenetluse seadustik. 27.01.2011. - ...10.10.2012. - RT I, 25.10.2012, 1  
Halduskohtumenetluse seadustik - (kehtetu alates 01.01.2012.). 25.02.1999 – RT I 1999, 31, 425;
17. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 02.06.1993 - RT I 1993, 37, 558 ... 14.03.2013 - RT I, 26.03.2013, 1
18. Planeerimise- ja ehitusseadus 14.06.1955 - RT I 1995, 59, 1006 (kehtetu alates 01.01.2003)
19. Planeerimisseadus 13.11.2002. - RT I 2002, 99, 579...23.01.2013 - RT I, 14.02.2013, 2
20. Riigivastutuse seadus. 02.05.2001. - RT I 2001, 47, 260 ... 31.08.2011. - RT I, 13.09.2011, 9
21. Asendustäitmise ja sunniraha seadus 09.05.2001 - RT I 2001, 50, 283 ... 27.01.2011 - RT I, 23.02.2011, 3
22. Haldusmenetluse seaduse ja Vabariigi Valitsuse muutmise seaduse“ eelnõu seletuskiri, §

## Kasutatud kohtupraktika

### Riigikohtu lahendid

- 23 RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01
- 24 RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03
- 25 RKHKm 11.10.2006, 3-3-1-71-06
- 26 RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02
- 27 RKHKo 26.11.2002, 3-3-1-64-02
- 28 RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03
- 29 RKHKo 11.03.2004, 3-3-1-8-04
- 30 RKHKo 10.03.2005, 3-3-1-77-04
- 31 RKHKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05
- 32 RKHKo 29.09.2008, 3-3-2-1-08
- 33 RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10
- 34 RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10e
- 35 RKHKo 28.03.2012, 3-3-1-4-12

### Ringkonnakohtu lahendid

- 36 Tartu Ringkonnakohtu otsus 27.12.2001, 2-3-193/2001, Tartu Kohtumaja
- 37 TlnRnKo 05.01.2006, 3-04-167
- 38 TlnRnKo 17.03.2006, 3-04-164
- 39 TlnRnKo 20.10.2006, 3-04-109
- 40 TlnRnKo 14.03.2007, 3-07-102
- 41 TlnRnKo 02.04.2007, 3-06-1858
- 42 TlnRnKo 26.06.2008, 3-06-188
- 43 TlnRnKo 22.11.2009, 3-08-543
- 44 TrtRnKo 28.03.2011, 3-09-1003
- 45 TrtRnKo 22.11.2011, 3-10-1172

### Halduskohtu lahendid

- 46 Tallinna Halduskohtu otsus 2.12.2005, 3-1511/2004 Tallinna Halduskohtu Tallinna Kohtumaja
- 47 TlnKHo 02.12.2005, 3-04-109
- 48 TlnHko 01.12.2008, 3-08-543
- 49 TlnHK 10.06.2009, 3-04-382
- 50 TrtHK 17.12. 2010, 3-10-2542
- 51 TlnHko 20.06.2011, 3-10-1645
- 52 TrtHko 06.12.2012, 3-12-1820

## LIHTLITSENTS

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Krislin Kasch (28.12.1985),

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose bakalaureusetöö „Lammutamisettekirjutuse võimalikkus kohaliku omavalitsuse initsiatiivil ning puudutatud isikute nõudel“, mille juhendaja on Phd Aare Reenumägi,
  - 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 20.05.2013